

UNIVERSITÉ DE PARIS, — FACULTÉ DE DROIT

Le Principe de l'Assimilation et la Notion de Droit de Douane dans la Loi du 13 Avril 1928

(Contribution à l'étude du régime douanier colonial français)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 8 Décembre 1934, à 13 heures 30

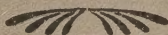
PAR

RAYMOND DESCUBES

PRÉSIDENT : M. OUALID, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. PERREAU, Professeur.

M. LESCURE, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^e

160, RUE SAINT-JACQUES

—
1934

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**Le Principe de l'Assimilation
et la Notion de Droit de Douane
dans la Loi du 13 Avril 1928**

(Contribution à l'étude du régime douanier colonial français)

UNIVERSITÉ DE PARIS, — FACULTÉ DE DROIT

Le Principe de l'Assimilation et la Notion de Droit de Douane dans la Loi du 13 Avril 1928

(Contribution à l'étude du régime douanier colonial français)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 8 Décembre 1934, à 13 heures 30

PAR

RAYMOND DESCUBES

PRÉSIDENT : M. OUALID, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. PERREAU, Professeur.

M. LESCURE, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

—
1934



INTRODUCTION

Au milieu de la crise actuelle, qui frappe autant le commerce international que le commerce intérieur, seuls les échanges entre la France et son domaine d'outre-mer demeurent relativement stables ; ils constituent le « noyau de résistance » de l'économie générale de la métropole.

Alors que les exportations de la France vers l'étranger ont diminué de plus de 70 % en valeur, ses exportations vers ses colonies n'ont diminué que de 25 %. Malgré l'énorme affaiblissement de son pouvoir d'achat consécutif à la crise de la piastre, l'Indochine reste notre principal débouché en Extrême-Orient, puisque, en 1932, la France y a exporté pour 460 millions de francs de marchandises, alors qu'elle n'en exportait que pour 100 millions en Chine.

L'entretien de bonnes relations commerciales entre elle-même et ses colonies, et, dans ce but, l'adoption du régime douanier colonial le plus opportun, doivent être au premier rang des préoccupations économiques de la France.

Avant d'en arriver au régime actuel, instauré par la loi du 13 avril 1928, qui s'est elle-même largement inspirée de la loi du 11 janvier 1892, la politique douanière de la France à l'égard de ses colonies est passée par des phases très différentes les unes des autres. Il nous paraît utile de rappeler brièvement l'évolution historique de la politique douanière coloniale française pour bien situer la portée de l'étude qui va suivre.

HISTOIRE DU REGIME DOUANIER DES COLONIES FRANÇAISES

1. DES ORIGINES A 1789 : PACTE COLONIAL.

En France, comme dans presque toutes les puissances colonisatrices des siècles passés, notamment en Hollande, le soin d'organiser et de mettre en valeur les colonies, fut confié à l'origine à des Compagnies de Navigation, sociétés par actions, qui, moyennant certaines conditions, avaient le monopole exclusif du commerce et de la navigation entre la métropole et ses colonies. Ces sociétés qui avaient fait la prospérité de la Hollande ne réussirent pas en France. A la suite de leur échec, « Il fallut admettre le commerce individuel entre la mère-patrie et les îles » (1), mais avec des restrictions au profit de la métropole.

D'abord mises en vigueur empiriquement, ces restrictions furent systématisées par plusieurs ordonnances ou règlements. C'est à l'ensemble de ces restrictions, codifiées par l'Edit d'Octobre 1727 que l'on a donné le nom de Pacte Colonial. Mais ce système « n'avait de pacte que le nom » (2).

Il avait pour principe le monopole rigoureux du commerce des colonies en faveur de la métropole, avec, comme conséquences :

1° Prohibition pour la colonie de commercer avec d'autres régions que la métropole et ses diverses possessions.

2° Défense à la colonie d'effectuer aucun transport sous un pavillon autre que celui de la métropole.

3° Impossibilité pour la colonie d'avoir des productions pouvant concurrencer celles de la métropole.

(1) Dareste et Théry : *Traité de Droit Colonial*, t. II, 1^{re} fasc., p. 162.

(2) Reboud : *Précis d'Economie Politique*, t. II, p. 217.

4° En contre-partie, obligation pour la France d'acheter les denrées exotiques uniquement dans ses colonies.

Ce système, absolument opposé à l'intérêt des colonies, dut subir, par la suite, des tempéraments et des dérogations. Ainsi, en 1763, après le traité de Paris, bien que le Canada ne fut plus français, les Antilles reçurent l'autorisation de continuer à commercer avec lui. En 1767, les ports du Carénage (Ste-Lucie) et de St-Nicolas (St-Domingue) furent ouverts aux navires étrangers qui purent y introduire diverses denrées et y en charger d'autres. Cette mesure fut étendue en 1787 à toutes nos possessions et pour un plus grand nombre de marchandises.

2. LA RÉVOLUTION. — ASSIMILATION MITIGÉE.

Le législateur révolutionnaire se trouva pris entre deux courants d'idées : d'une part, l'idée d'unité de l'Empire Français (« le commerce des colonies est un commerce entre frères », disait une déclaration de Mars 1790) ; d'autre part, les idées individualistes et libérales qui commandaient de tenir compte des particularités propres à chaque contrée.

Sans oser élaborer un statut douanier colonial nouveau et général, les assemblées révolutionnaires, par une série de mesures de détail — abrogation des monopoles des dernières compagnies, (1) — suppression des droits de sortie vers les colonies (22 juin-17 juillet 1791), — réduction des droits d'entrée des produits coloniaux dans la métropole (18-29 mars 1791), — abrogation des diverses prohibitions (2-15 mars 1791) — semblent avoir doté notre empire colonial d'un régime douanier hybride, que M. Théry a fort

(1) Décrets des 3 avril 1790, 18-27 janvier et 21-28 juillet 1791.

justement nommé « régime de l'assimilation mitigée ». D'autre part, les lois de la métropole étaient exécutoires de plein droit dans les colonies.

« En droit, on arrivait à un mélange de l'assimilation et du pacte colonial, mais, en fait, les colonies, se souciant fort peu du pouvoir central, agirent presque à leur guise et pratiquèrent souvent un système d'autonomie » (1).

3. PREMIÈRE MOITIÉ DU XIX^e SIÈCLE : PACTE COLONIAL MITIGÉ.

Le Consulat s'était donné pour tâche de restaurer partout l'autorité dont le Directoire n'avait fait qu'un vain mot ; cette réaction dans le sens de l'autorité se manifesta dans le droit colonial par un ensemble de mesures qui rappellent fort le Pacte Colonial de l'Ancien Régime.

Les lois de la métropole cessèrent d'être exécutoires de plein droit dans les colonies. Une loi du 30 Floréal an X enleva même au pouvoir législatif métropolitain la législation des colonies, pour la confier au pouvoir exécutif. Des droits de douane sans contre-partie furent rétablis sur les denrées coloniales.

Ce régime a subsisté jusqu'en 1826, date à laquelle ce rigorisme dut être tempéré par de nombreuses mesures de détail. Néanmoins, jusqu'au Second Empire, le principe de notre législation douanière coloniale resta celui de la soumission.

4. LE SECOND EMPIRE : AUTONOMIE DOUANIÈRE.

L'abolition de l'esclavage, en enlevant aux planteurs une main-d'œuvre à peu près gratuite, entraîna une crise sérieuse dans les colonies productrices de canne à sucre. Pour

(1) Dareste et Théry : *op. cit.*, p. 165.

remédier à cette crise, il fallut adoucir les mesures protectrices prises antérieurement contre les colonies. Ce fut le point de départ d'une politique coloniale toute nouvelle. La loi du 3 juillet 1861 détruisit ce qui restait du pacte colonial ; elle conféra, en effet, à la Guadeloupe, à la Martinique, et à la Réunion, la liberté : 1° d'importer les produits étrangers admis dans la métropole en les taxant aux mêmes droits qu'en France ; 2° d'exporter leurs marchandises à l'étranger ; 3° de se servir, pour leurs échanges réciproques et pour leurs échanges avec la métropole, des navires étrangers. En outre, ces colonies obtinrent la franchise complète pour l'exportation en France de certaines denrées. Ces mesures furent étendues au Sénégal en 1864.

Mais ces réformes ne donnèrent point entière satisfaction, et nos vieilles colonies réclamèrent avec une insistance croissante leur autonomie douanière. Le Sénatus-consulte du 4 juillet 1866 répondit à ce désir, en consacrant le principe de l'autonomie douanière de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. Ce texte autorisait ces colonies à voter des « tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance », tant métropolitaine qu'étrangère, — et des « tarifs de douane sur les produits étrangers, naturels ou fabriqués, importés » ; la seule restriction consistait dans la nécessité de soumettre les tarifs de douane à l'approbation de la métropole qui statuait par décret en Conseil d'Etat.

5. LE RÉGIME ACTUEL : ASSIMILATION DOUANIÈRE.

L'autonomie douanière établie sous le Second Empire eut pour l'agriculture et l'industrie métropolitaines des conséquences très fâcheuses, d'autant plus que la concurrence étrangère se faisait de plus en plus âpre. Les colonies votè-

rent peu de droits de douane proprement dits, mais de nombreux droits d'octroi de mer. L'égalité de traitement entre l'étranger et la mère-patrie, qui résultait de ces octrois de mer, « était incompatible avec les charges financières imposées à la métropole par ses colonies » (1). De nombreux procès furent intentés par les producteurs et les exportateurs français, pour obtenir l'annulation des actes qui avaient établi ces droits. La Jurisprudence leur donna satisfaction le plus souvent possible. De son côté, le législateur opéra diverses réformes de détail. En même temps, un courant d'idées très net se manifestait en faveur du système de l'assimilation, réalisé en 1884 avec l'Algérie, en 1887 avec l'Indochine.

Il fallait à tout prix mettre de l'ordre dans ce chaos ; ce fut l'œuvre de la loi du 11 janvier 1892.

« Laissant de côté l'Algérie, en état d'union douanière complète, et les protectorats », la loi de 1892 divise l'ensemble de nos colonies en deux groupes : 1° les colonies assimilées : toutes nos possessions d'Amérique, l'Indochine, la Réunion, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, le Gabon ; 2° les colonies non assimilées : toutes les autres.

Dans les colonies du second groupe, qui n'entrent pas dans le cadre de cette étude, un tarif douanier propre à chacune est édicté par décret en Conseil d'Etat ; les importations dans la métropole des produits de ces colonies paient les droits du tarif minimum français, sauf certaines dérogations qui entraînent la franchise absolue ; les importations dans ces colonies des produits de la métropole jouissent de la franchise absolue, sauf dans les colonies qui sont liées par des accords internationaux.

(1) Reboud : *op. cit.*, p. 248.

Quant aux colonies assimilées, le régime auquel la loi de 1892 les soumet peut se résumer dans les propositions suivantes :

- 1° les produits français y sont admis en franchise ;
- 2° les produits coloniaux importés en France sont répartis entre trois états : les produits inscrits au premier état paient les droits du tarif métropolitain minimum, — ceux du deuxième état paient des droits égaux à la moitié de ceux du tarif métropolitain minimum, — ceux du troisième état entrent en franchise ;
- 3° les produits étrangers importés dans les colonies assimilées sont soumis en principe aux mêmes droits que s'ils pénétraient dans la métropole ; mais sur la demande des colonies intéressées, des dérogations peuvent être accordées par décret en Conseil d'Etat.

La loi de 1892 décide en outre (et c'est là une disposition applicable aux deux groupes de colonies) que « les produits originaires d'une colonie française importés dans une autre colonie française ne seront soumis à aucun droit de douane ». Enfin, les pouvoirs des autorités locales en matière d'octrois de mer sont considérablement réduits : les conseils généraux n'ont plus que l'initiative de ces droits, et leurs délibérations à ce sujet doivent être sanctionnées par décret.

Telle était la teneur de la loi du 11 janvier 1892 ; elle ne subit aucune modification sérieuse jusqu'en 1910.

En 1910, les tarifs furent relevés, et une loi du 29 mars modifia la nomenclature en la diversifiant.

En 1911, St-Pierre et Miquelon passèrent dans le groupe des colonies non assimilées.

En 1913, la plupart des produits coloniaux qui acquittaient

le demi-droit à leur entrée en France, se virent octroyer la franchise absolue.

Cependant, les milieux coloniaux ne se montraient pas très satisfaits.. Ils reprochaient au régime en vigueur de n'établir qu'une « franchise unilatérale », selon le mot de M. Théry, de procéder à une répartition arbitraire des colonies entre les deux groupes, de ne pas accorder assez largement aux colonies la faculté de déroger aux tarifs métropolitains dans leurs rapports avec l'étranger.

Un projet de loi, accentuant le caractère transactionnel de la loi de 1892, fut déposé à la Chambre des Députés le 12 décembre 1912 par M. Albert Lebrun, alors ministre des colonies. La Guerre en empêcha l'examen.

En 1925, l'Institut Colonial de Marseille organisa un important congrès, sous la présidence de M. Artaud. Les délégués de nos colonies y firent entendre leurs revendications et procédèrent à une étude approfondie et détaillée de la refonte éventuelle, et à leurs yeux nécessaire, de notre législation douanière coloniale.

Ce mouvement a abouti au vote de la loi du 13 avril 1928, toujours en vigueur à l'heure actuelle.

La loi de 1928 a maintenu la division de nos colonies en deux groupes. Elle consacre le principe de l'assimilation, mais elle donne satisfaction aux colonies sur des points essentiels de leurs revendications : 1° elle fait passer le Gabon et la Nouvelle-Calédonie dans le groupe des colonies non assimilées ; 2° elle organise la « procédure des dérogations (1), et lui enlève son caractère exceptionnel ; 3° enfin,

(1) Nous entendons par « procédure des dérogations », celle par laquelle des colonies assimilées peuvent obtenir du pouvoir central le droit d'appliquer à leurs importations de l'étranger des droits différents de ceux du tarif métropolitain.

la loi de 1928 établit la franchise réciproque et absolue entre la métropole et les colonies assimilées, ce qui constitue un progrès considérable sur la loi de 1892, et dénote une plus généreuse compréhension du principe de l'assimilation.

Dans la première partie de cet ouvrage, nous étudierons comment le législateur de 1928 a compris le principe de l'assimilation et comment il a traduit ce principe dans la loi douanière coloniale actuellement en vigueur.

Ce principe étant dégagé, nous montrerons, dans une deuxième partie, à quelles difficultés d'application il donne lieu par suite des interprétations opposées que l'on peut donner de l'article 12, § 3, de la loi du 13 avril 1928, qui, d'après certains auteurs, semble bouleverser la notion traditionnelle du droit de douane. Le but essentiel de la présente étude est précisément de déterminer la portée de cette disposition ambiguë.

Enfin, dans une troisième partie, nous préciserons la portée de nos conclusions en appliquant les principes que nous aurons dégagés à quelques cas pratiques litigieux.

Dans une conclusion générale, nous nous permettrons de porter une appréciation d'ensemble sur le système établi par la loi du 13 avril 1928.

PREMIÈRE PARTIE

Le Principe de l'Assimilation dans la Loi du 13 Avril 1928

Nous étudierons dans un premier chapitre ce qui caractérise la notion française d'assimilation, d'abord au point de vue de la politique coloniale en général, ensuite, plus spécialement, au point de vue de la politique douanière coloniale. Quand nous aurons ainsi décrit, en quelque sorte l'atmosphère dans laquelle la loi de 1928 a vu le jour, nous examinerons comment cette loi a traduit l'idée d'assimilation dans les rapports de la France et de ses colonies : ce sera l'objet du second chapitre de cette première partie.



CHAPITRE PREMIER

La notion française d'assimilation.

§ 1^{er}. — L'IDÉE FRANÇAISE D'ASSIMILATION COMME PRINCIPE DE POLITIQUE COLONIALE GÉNÉRALE.

La théorie de l'assimilation comme principe de politique coloniale générale est loin d'être récente. Selon l'éminent Professeur Henri Labouret, « il faut remonter bien loin sous l'ancien régime, probablement jusqu'en 1660, pour en retrouver la première expression ; elle s'est développée, entourée d'une faveur grandissante pendant tout le xix^e siècle et le début du xx^e » (1). Jules Ferry en a fait le but de toute sa politique, et il le disait nettement : « la politique française n'a et ne peut avoir qu'un but : l'assimilation ».

Le caractère de cette politique est très bien défini dans la thèse de M. Louis Aubert sur « l'assimilation douanière dans les rapports de la France avec ses colonies » : « Les Français, écrit-il, n'ont pas voulu faire une œuvre éphémère de gens affamés, mais créer des sociétés nouvelles aussi semblables que possible, politiquement et moralement, à la leur, unies plus tard d'étroite amitié avec elle, qui soient à la mère-patrie un accroissement de forces économiques, et long-

(1) H. Labouret : *A la recherche d'une politique coloniale*, dans le *Monde Colonial illustré* de juin 1930, p. 133.

temps une partie d'elle-même » (1). M. C. Guy exprimait éloquemment cette idée au moment de l'Exposition Universelle de 1900 : « Il faut de plus en plus nous habituer à considérer nos colonies comme des prolongements de la mère-patrie, comme des morceaux de France flottant sur les mers lointaines... » (2).

Et il faut reconnaître que ces maximes ne sont pas demeurées dans le domaine du rêve ou de la déclamation. C'est un fait indéniable que la politique coloniale française présente sous tous les climats une caractéristique uniforme : nos administrés ne sont pas considérés comme des assujettis, mais comme des amis vers qui nous sommes venus pour les initier aux bienfaits de notre civilisation. « Il ne viendra jamais à l'esprit d'un britannique d'appeler un Zoulou un Anglais ; les Créoles de l'île Maurice ne sont pas citoyens mais sujets britanniques. En revanche, il n'est pas rare en France, dans un discours officiel, d'entendre l'expression de « frères noirs » ou « nos frères indigènes » (3).

Un tel idéal ne saurait s'appuyer sur la force brutale pour se réaliser. Si les Galliéni, les Brazza, les Joffre, les Lyautey usèrent parfois de la force, ce ne fut point pour faire des esclaves, mais pour supprimer les antiques servitudes. Nous n'avons demandé sa terre à l'indigène que pour en extraire les richesses cachées qu'il ne savait pas utiliser et pour les partager avec lui. « Maîtres dès la première heure, a dit M. Albert Sarraut, nous sommes devenus des chefs abordables, puis des conducteurs bienveillants, et enfin

(1) L. Aubert : *L'Assimilation douanière dans les rapports de la France et de ses colonies*, thèse Paris 1911, p. 165.

(2) C. Guy : *Les Colonies françaises*, mise en valeur de notre domaine colonial, Paris 1900, p. 45.

(3) Coquerel : *La Politique coloniale française est-elle toujours heureuse*, dans le *Mois Colonial*, avril 1930, p. 97.

des frères aînés guidant, de leurs mains secourables, des cadets moins forts et moins expérimentés. »

L'assimilation ainsi comprise ne peut se réaliser que par étapes dont la dernière est l'assimilation législative. L'organisation politique et économique des colonies sur le modèle de la nôtre, l'union de la métropole et des colonies sous les institutions métropolitaines, ne peuvent se faire qu'après une longue préparation morale et sociale des individus et des mœurs. Avant d'y installer des juges, des percepteurs et des douaniers, il faut y créer des hopitaux et des écoles. C'est ainsi que la France a procédé, puissamment aidée dans cette œuvre civilisatrice et profondément humaine par le dévouement et l'expérience des missionnaires.

Après cette préparation morale et sociale, la dernière étape peut être franchie, et l'assimilation législative, politique et économique, réalisée. Encore faut-il, pour introduire nos institutions dans ces pays neufs, tenir compte des différences de situation, de la diversité des aptitudes, de la variété des besoins. Cette dernière condition, d'importance cependant primordiale, n'a pas toujours suffisamment retenu l'attention du législateur français. Un peu grisés par une théorie si séduisante, et si bien faite pour retenir l'attention et attirer la sympathie d'esprits épris de justice, d'égalité et de fraternité, parfois aveuglés par les formules abstraites, de nombreux orateurs ou écrivains, au Parlement et hors du Parlement, demandaient avec passion, surtout avant la guerre, l'assimilation complète, estimant avec M. Aubert que « l'idéal français n'est pas la séparation, mais au contraire une union de plus en plus intime entre le territoire colonial et le territoire métropolitain, qu'il n'y a donc aucun motif de distinguer et de refuser aux colonies le bénéfice d'une législation jugée bonne pour la métro-

pole » (1), sans songer, et cela avec une bonne foi certaine, à ce qu'il pouvait y avoir de dangereux à appliquer nos lois et nos institutions uniformément à des pays en pleine fièvre de développement, de civilisations très différentes de la nôtre et si différentes les unes des autres, « sans tenir compte des phénomènes sociaux les plus élémentaires, des transitions indispensables, de l'expérience acquise et des réactions possibles » (2).

§ 2. — L'IDÉE FRANÇAISE D'ASSIMILATION EN MATIÈRE DOUANIÈRE COLONIALE.

Telles étaient les idées en faveur dans les milieux métropolitains au moment où vint en discussion le texte législatif qui est devenu la loi du 13 avril 1928, charte actuelle de notre régime douanier colonial.

Il est certain que la question des rapports douaniers entre la France et ses colonies est un domaine où la théorie de l'assimilation peut trouver des applications fort intéressantes. On pourrait être tenté de voir dans le système du Pacte Colonial en vigueur sous l'Ancien Régime un premier essai d'assimilation douanière ; nous pensons que ce serait commettre une erreur : l'assimilation, telle que nous l'avons définie au paragraphe précédent, c'est une tendance à l'égalité entre la métropole et les colonies ; rien de tel dans le système du pacte colonial, système plus léonin que contractuel, qui assujettissait les colonies à la métropole et les condamnait à ne vivre qu'en fonction et au profit presque exclusif de celle-ci.

Nous avons vu que la politique d'assimilation douanière

(1) L. Aubert : *op. cit.*, p. 66.

(2) H. Labouret : *loc. cit.*

timidement tentée sous la Révolution n'avait pas donné des résultats bien satisfaisants, l'attention des gouvernements d'alors étant détournée des questions coloniales par des préoccupations d'ordre national et international autrement pressantes. Il faut arriver à la loi du 11 janvier 1892, dont nous avons brièvement résumé l'économie dans notre introduction, pour trouver un essai méthodique d'organisation de l'assimilation en matière douanière. A vrai dire, cette loi était loin d'instituer l'égalité entre la métropole et les colonies, telle que la conçoivent les théoriciens actuels de l'assimilation. M. le Sénateur Tournan l'a fort justement souligné dans son rapport au Sénat du 2 mars 1928 : « La loi du 11 janvier 1892, sous couleur d'assimilation, maintenait les colonies dans une étroite dépendance vis-à-vis de la métropole, et, dans l'ensemble, subordonnait les intérêts des colons à ceux des Français proprement dits. Les colonies du premier groupe (colonies dites assimilées) devaient recevoir en franchise les produits métropolitains, mais elles ne bénéficiaient pas de la réciprocité, car ceux de leurs produits qui constituaient la part la plus importante de leurs exportations devaient acquitter des droits à leur entrée en France (1) ». Le régime instauré par la loi de 1892 était donc assez éloigné de la conception idéale de l'assimilation que nous nous sommes efforcés de décrire ; avec ce régime nous n'apparaissions plus, du moins au point de vue économique, comme « les frères aînés », ni même comme « les conducteurs bienveillants » dont parle M. Albert Sarraut, mais comme « les maîtres. »

Il est très intéressant de trouver cette critique sous la plume de l'un des principaux auteurs de la loi de 1928,

(1) Documents parlementaires, Sénat. Séance du 2 mars 1928. Annexe 231, p. 315.

car cela nous permet de nous rendre compte du sens dans lequel ces derniers ont voulu orienter la réforme de notre législation douanière coloniale. M. Mario Roustan, au nom de la commission des colonies, exprimait le désir que le nouveau statut douanier de nos colonies soit établi dans le souci de réaliser la « conception d'une plus grande France et la notion émouvante de l'unité territoriale de la France et des Colonies ». A la séance du Sénat du 10 mars 1928, M. Tournan, au nom de la commission des douanes, proclame que « les colonies veulent que si, suivant la formule révolutionnaire, la France européenne est Une et Indivisible, il en soit de même pour la France des cinq parties du monde » (1). Dès 1911, M. Aubert avait dégagé par anticipation la conclusion de ces principes et tracé la voie aux législateurs de 1928 : « Les marchandises qui vont et viennent entre la métropole et les colonies ou d'une de ces dernières à une autre, n'acquitteront aucune taxe, puisqu'elles sont censées n'avoir point changé de territoire » (2). Dans cette phrase se trouvait tout un programme : d'abord, le principe de l'unité territoriale de la France et de ses colonies, ensuite, le principe de la franchise absolue et réciproque entre les diverses parties de ce territoire. Un troisième principe se trouve exprimé très clairement par M. le Député Hymans, président de la commission des douanes de la Chambre : « les colonies françaises n'ont aucune autonomie en matière de législation douanière ; ce sont les lois métropolitaines qui régissent le statut douanier colonial français » (3).

(1) Documents parlementaires, Sénat. Séance du 10 mars 1928, p. 682.

(2) L. Aubert : *op. cit.*, p. 69.

(3) Hymans : *La politique douanière France-Colonies*, dans le *Monde Colonial illustré* » de février 1934, p. 15 a.

Ces trois principes : unité territoriale de la France et de ses colonies, — franchise réciproque entre les diverses parties de ce territoire, — compétence d'une autorité unique et commune, en matière douanière, à l'ensemble de ce territoire, ont été énoncés par le Rapporteur de la loi de 1928 à la Chambre des Députés, M. Falcoz : « La franchise réciproque des échanges qui s'effectuent entre la France et l'Algérie d'une part, les colonies du premier groupe d'autre part, est la conséquence naturelle et le fondement de l'assimilation, la consécration de l'unité douanière contractée entre la métropole et les territoires qui la prolongent au delà des mers » (1).

Telles étaient les idées en vogue dans les milieux métropolitains et parlementaires quand la loi douanière coloniale actuellement en vigueur vint en discussion. Cependant, une enquête officielle ouverte par le Ministère des Colonies le 18 mars 1925, et le Congrès Colonial tenu à Marseille du 29 juin au 1^{er} juillet 1925 mirent en relief la nécessité d'admettre des exceptions dans l'application des principes énoncés ci-dessus. Cette nécessité n'échappa pas à l'attention du législateur ; le Rapporteur au Sénat, M. Tournan, l'inscrivit en tête de son rapport : « Sans doute, les besoins essentiels de nos colonies, peuplement et mise en valeur, sont analogues à ceux de la France elle-même ; mais les conditions géographiques, ethniques et administratives sont si différentes dans la métropole et son domaine d'outre-mer qu'elles exigent pour la satisfaction de ces besoins des méthodes différentes » (2), et nous trouvons dans ce rapport un exposé détaillé des revendications des colonies. Ces dernières sont loin d'avoir obtenu tout ce qu'elles désiraient ;

(1) Documents Parlementaires, 1928. Rapport n° 4220, Chambre, p. 72.

(2) Débats Parlementaires, Sénat. Mars 1928, p. 314, n° 231.

la loi de 1928 ne leur a donné satisfaction que sur quelques points. Il est néanmoins intéressant de résumer leurs principales revendications pour avoir une idée exacte de l'atmosphère dans laquelle la loi a été votée.

Il est à noter que deux colonies seulement parmi celles que la loi de 1892 avait classées au nombre des colonies assimilées ont demandé leur désassimilation : ce sont le Gabon et la Nouvelle-Calédonie ; nous verrons que satisfaction leur fut donnée. Les autres colonies du premier groupe demeuraient en principe favorables au système de l'assimilation ; seulement, tandis que la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion ne réclamaient aucun changement au régime de la loi de 1892, « les principales colonies de ce groupe, au contraire, l'Indochine et Madagascar, insistaient violemment sur la nécessité d'assouplir la loi douanière », notamment par l'amélioration de la procédure des dérogations, par l'application du tarif minimum à certains produits, par l'assimilation de l'Algérie à une colonie de droit commun dans ses rapports commerciaux avec les autres possessions françaises d'outre-mer, par l'octroi aux pouvoirs locaux de la liberté de prohiber à l'entrée dans les colonies certains produits similaires à ceux du pays et qui n'y font que transiter, etc... Toutes les colonies demandaient l'exemption totale et réciproque des droits de douane dans leurs échanges avec la métropole, et chez presque toutes, il y a tendance à demander la même franchise dans les rapports intercoloniaux ; à ce dernier point de vue, le Gouverneur général de l'Indochine considérait que les échanges intercoloniaux devraient bénéficier de tarifs préférentiels allant de la moitié du tarif minimum à la franchise complète, mais il ajoutait que chaque colonie devrait pouvoir protéger sa

production contre l'envahissement des marchandises produites à meilleur compte dans une autre possession.

D'autres revendications furent formulées tant dans l'enquête ministérielle qu'au Congrès de Marseille. Nous n'y insisterons pas davantage. L'exposé sommaire que nous venons de faire montre que les auteurs de la loi du 13 avril 1928 avaient une parfaite connaissance des besoins et des intérêts particuliers de chaque colonie. Il leur était donc facile d'en tenir compte dans l'application pratique des principes généraux qui s'imposaient à leur esprit.

C'est à l'étude de cette application pratique du principe de l'assimilation et des idées qui le caractérisent que nous allons consacrer le chapitre suivant.

CHAPITRE II

L'application pratique du principe d'assimilation dans la loi du 13 avril 1928.

Nous venons de préciser, dans le chapitre précédent, dans quel esprit la loi de 1928 a été votée ; il nous faut étudier maintenant la lettre de cette loi, et voir comment elle a mis en pratique les principes qui traduisaient, dans l'esprit de ses auteurs, la notion française de l'assimilation au point de vue douanier.

Deux observations préalables s'imposent :

En premier lieu, le régime institué par la loi du 13 avril 1928 ne concerne pas l'Algérie. L'Algérie, depuis 1867, est entièrement assimilée à la France au point de vue douanier ; cette assimilation est complète, sauf un nombre très restreint d'exceptions concernant les monopoles fiscaux. Sans doute, l'Algérie jouit d'une personnalité civile indépendante de la France, et, à de nombreux égards, elle a une autonomie extrêmement large, notamment en matière financière ; mais au point de vue du climat, de la population, des aptitudes économiques, et étant donnée leur proximité, on peut dire que l'Algérie n'est plus une colonie mais un prolongement de la France en Afrique du Nord. C'est donc avec raison que la loi de 1928 l'isole du reste de nos colonies, et ne s'en occupe que pour affirmer cette union intime du territoire français et du territoire algérien, en proclamant

explicitement la franchise entre le bloc France-Algérie d'une part et les colonies d'autre part.

En second lieu, les auteurs de la loi de 1928 ont compris qu'il serait néfaste d'imposer un régime d'assimilation uniforme à tout notre empire colonial. La loi n'édicte donc l'assimilation que pour les colonies qui sont parvenues à un stade de développement suffisant ; elle conserve donc la division de nos colonies en deux groupes, selon le système de la loi de 1892 : article 1^{er} de la loi du 13 avril 1928 : « Au point de vue du régime douanier qui leur est applicable, les territoires coloniaux ou sous mandat français sont divisés en deux groupes : 1° ceux qui sont assimilés à la métropole, savoir : l'Indochine, Madagascar et dépendances, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion ; 2° ceux qui sont dotés d'un régime spécial : ce groupe comprend les territoires coloniaux autres que ceux désignés au paragraphe précédent et les territoires africains placés sous mandat français ». Le Gabon et la Nouvelle-Calédonie, que la loi de 1892 avait classés dans le groupe de colonies assimilées, ont été « désassimilées » en 1928, le législateur ayant estimé que ces colonies n'avaient pas atteint un degré de développement suffisant pour supporter l'assimilation : ces colonies « ont avant tout besoin d'être peuplées et dotées d'un matériel de mise en valeur ; cette nécessité écarte toute idée d'un régime douanier générateur de vie chère et taxant lourdement le matériel de mise en valeur ; le régime douanier de la métropole ne convient pas plus à l'une qu'à l'autre de ces possessions » (1), car, d'une part ses tarifs sont élevés, et, d'autre part son régime conventionnel a pour effet d'entraver leurs échanges avec leurs voisins. La désassimilation de

(1) Documents Parlementaires, Sénat. Annexe 231, p. 320. Séance du 2 mars 1928.

ces deux colonies montre que le souci du législateur de tenir compte des situations particulières a su se traduire en actes.

Cependant, bien que l'article premier semble réserver le régime de l'assimilation à un nombre déterminé de colonies, on retrouve des applications de ce régime même dans les colonies qui en paraissent exclues. Il y a seulement entre le premier et le second groupe une différence de degré dans l'assimilation,

§ 1^{er}. — LE PRINCIPE DE L'UNITÉ TERRITORIALE.

Nous avons vu quelle importance avait été attachée à cette notion au cours des travaux préparatoires, et avec quelle flamme était demandée la réalisation de l'unité de « la France des cinq parties du monde ». Que dit la loi à ce sujet ? Ce principe est affirmé d'une façon décisive dans l'article 1^{er} déjà cité qui emploie formellement le mot « territoire » ; aux termes de cet article, l'unité ne serait réalisée qu'avec les territoires dits assimilés. Cependant, un autre article semble englober le territoire de toutes les colonies, sans distinction, dans le territoire national ; c'est l'article 8 qui dit : « les produits étrangers *nationalisés en France, en Algérie ou dans une autre colonie*, par le paiement des droits de douane et réexpédiés dans une autre colonie, etc... » Le fait que le passage d'un produit étranger dans une quelconque colonie *nationalise* ce produit au même titre que son passage en France implique bien que la France et ladite colonie, même dite non assimilée, appartiennent au même territoire ; seulement une colonie non assimilée n'est considérée comme faisant partie du territoire national unique que dans le cas particulier prévu par cet article 8 (obligation pour les produits étrangers ainsi nationalisés de payer la

différence entre les droits du tarif local et ceux qu'ils ont précédemment acquittés) tandis que l'unité territoriale douanière avec la métropole est la règle générale pour les colonies dites assimilées.

Cette notion est d'ailleurs loin d'être bien définie ; elle donne lieu à de vives controverses, notamment en ce qui concerne l'interprétation de l'article 12, § 3, relatif à la définition du droit de douane. C'est à l'étude de cette question qu'est consacrée la deuxième partie de cet ouvrage.

§ 2. — LE PRINCIPE DE LA FRANCHISE RÉCIPROQUE.

L'article 2 déclare : « les produits originaires de France et d'Algérie sont admis en franchise des droits de douane dans les colonies du premier groupe ; réciproquement, les produits originaires des colonies du premier groupe sont admis en franchise des droits de douane en France et en Algérie. » Ce texte est parfaitement clair, et il est la conséquence logique du principe d'assimilation nettement établi par l'article premier.

Et pourtant la loi ne prévoit pas la réciprocité de franchise dans le seul cas des colonies assimilées ; elle l'édicte également pour certains produits des colonies non assimilées, et, à défaut de réciprocité de franchise, elle prévoit pour ces dernières ce qu'on pourrait appeler une « réciprocité de préférence », ce qui est encore une application, restreinte sans doute, mais réelle, du principe d'assimilation. En effet, voici ce que dit l'article 3 : « Les produits originaires de France et d'Algérie importés dans les territoires du second groupe y sont admis en franchise des droits de douane, sous réserve des clauses contraires des traités ou des actes internationaux. Les territoires du second groupe qui accor-

dent un régime préférentiel aux produits métropolitains et algériens, bénéficient de la franchise douanière en France et en Algérie pour les matières premières destinées à l'industrie et pour les denrées d'alimentation qu'ils y importent... Les produits qui ne bénéficient pas de la franchise douanière sont soumis aux droits du tarif minimum ou à des droits réduits... Les produits originaires des territoires du second groupe qui n'accordent pas un régime préférentiel aux produits métropolitains et algériens sont soumis, à l'importation en France et en Algérie, aux droits du tarif minimum ; des décrets pris sur la proposition du Ministre des Colonies, après avis conforme du Ministre du Commerce et de l'Industrie, du Ministre de l'Agriculture et du Ministre des Finances, pourront accorder à certains produits de ces territoires des détaxes ou l'exemption des droits de douane. Les sucres et produits sucrés originaires des territoires du second groupe, ainsi que les guinées d'origine française provenant des établissements français de l'Inde, sont exempts des droits à l'entrée en France et en Algérie. » Il résulte de ce texte qu'il y a franchise absolue et réciproque entre les territoires du second groupe et le bloc France-Algérie au moins dans un cas : pour le commerce des sucres et produits sucrés. Pour les autres produits, les colonies non assimilées sont divisées en deux groupes : les colonies à régime préférentiel et les colonies de la porte ouverte. Dans les rapports des premières avec la métropole et l'Algérie, il y a, sinon réciprocité de franchise, du moins réciprocité de préférence, en ce sens que, comme contre-partie du régime préférentiel qu'elles accordent aux produits franco-algériens importés par elles, elles bénéficient d'une exemption complète des droits de douane pour les matières premières destinées à l'industrie, pour les denrées d'alimenta-

tion et pour les articles déterminés par le Ministre des Colonies, qu'elles importent en France et en Algérie. Pour les colonies dites de la porte ouverte, celles-ci n'accordant pas de régime préférentiel aux produits franco-algériens importés chez elles, les produits qu'elles introduiront en France ou en Algérie y seront frappés des droits du tarif minimum, sauf les exemptions qui pourront être accordées par les Ministres des Colonies, de l'Agriculture, du Commerce et des Finances.

La loi établit donc une certaine correspondance entre le traitement imposé aux produits franco-algériens par les colonies non assimilées, et le traitement imposé aux produits de ces colonies par la France et l'Algérie. Une semblable disposition n'est pas sans analogie avec la réciprocité de franchise qui caractérise l'assimilation véritable.

Une autre disposition met en pratique le fameux principe suivant lequel « les marchandises qui vont et viennent entre la métropole et les colonies ou d'une de ces dernières à une autre » ne doivent « acquitter aucune taxe, puisqu'elles sont censées n'avoir point changé de territoire » ; l'article 7 décide, en effet, que : « les produits originaires d'une colonie française importés dans une autre colonie française sont admissibles en franchise des droits de douane, sauf dans les territoires où des actes internationaux ne permettent pas l'application de ce régime », et cela sans qu'il y ait lieu de rechercher à quel groupe appartiennent le pays expéditeur et le pays destinataire : c'est le principe de la réciprocité de franchise appliqué dans les échanges intercoloniaux. C'est l'application de l'un des principes caractéristiques de l'assimilation à des colonies que la loi a déclaré ne pas assimiler.

§ 3. — LE PRINCIPE DE L'UNITÉ D'AUTORITÉ.

De très nombreux articles sont consacrés à ce principe qui est peut-être celui par lequel le système de l'assimilation se sépare le plus des autres systèmes douaniers coloniaux. Si nous comparons, en effet, le système de l'assimilation avec celui qui s'en rapproche le plus, c'est-à-dire le système de l'union douanière pure et simple, nous constatons qu'ils ont le même fondement économique et qu'ils correspondent au même besoin : l'un et l'autre sont fondés sur l'idée que la nation doit comprendre non seulement la métropole mais encore les colonies et qu'il y a entre ces divers territoires unité d'intérêts, l'un et l'autre répondent au besoin de se procurer instantanément des débouchés pour une production croissante ; de plus, s'il ne comporte pas toujours la franchise absolue et réciproque, le système de l'union pure et simple comporte un tarif largement préférentiel. Seulement, alors que le système de l'union est à base de contrat où les possessions traitent de pair à égal avec la métropole (comme ce fut le cas pour la Grande-Bretagne et ses Dominions à la Conférence d'Ottawa de 1930), le régime de l'assimilation est un régime d'autorité, dans lequel les colonies n'ont aucune autonomie et sont soumises à la tutelle de la métropole.

La loi de 1928 par elle-même est la manifestation de ce principe, car si, au cours des travaux préparatoires, les colonies ont été admises à faire entendre leurs revendications, elles n'avaient aucune part dans la discussion devant le Parlement, si ce n'est par la voix des quelques députés qui y représentent certaines d'entre elles.

Dans le texte même de la loi, plusieurs articles mettent en application le principe de l'unité d'autorité en matière dou-

nière. C'est d'abord l'article 4 : « les droits à l'importation en tarif général et en tarif minimum, ainsi que les prohibitions d'entrée du tarif des douanes de la métropole, sont applicables aux produits étrangers importés dans les colonies du premier groupe ». C'est donc, en principe, la métropole qui décide seule du régime que les colonies assimilées appliqueront aux produits étrangers qu'elles importent, et ce régime ne peut être en règle générale que le tarif métropolitain. Nous disons bien « en règle générale », car l'article 5 prévoit la possibilité pour les colonies assimilées d'obtenir des tarifs spéciaux ; mais, même dans ce cas, c'est encore à la métropole que revient le dernier mot, à moins qu'il n'y ait négligence de sa part. En effet, l'article 5 décide que les conseils généraux, les délégations financières, les conseils de gouvernement ou d'administration, peuvent prendre des délibérations pour demander que, par dérogation au tarif de la métropole, des produits déterminés soient l'objet, dans la colonie, de tarifications spéciales et qu'il sera statué sur ces demandes de tarifications par décrets rendus sur la proposition du Ministre des Colonies, après avis conforme du Ministre du Commerce, du Ministre de l'Agriculture et du Ministre des Finances ; ce n'est que faute par le Gouvernement métropolitain de s'être prononcé dans le délai maximum de trois mois à dater de la réception des délibérations des assemblées locales, que lesdites délibérations seront considérées comme exécutoires par elles-mêmes, sans que les autorités métropolitaines aient donné leur avis à leur sujet. Il y a là une procédure beaucoup plus souple que celle que prévoyait la loi de 1892 : la décision, qui n'exige plus l'intervention du Conseil d'Etat et qui est soumise à des délais assez brefs, est plus rapide. Mais le principe de l'unité d'autorité n'en subsiste pas moins.

Ce ne sont d'ailleurs pas seulement les colonies dites assimilées qui sont soumises à cette autorité unique du pouvoir métropolitain en matière de tarifs douaniers. Sans doute, les tarifs métropolitains ne sont pas automatiquement imposés aux colonies du deuxième groupe, mais elles ne jouissent pas pour cela de l'autonomie dans leurs rapports avec les pays étrangers. L'article 6 édicte, en effet, la règle suivante : « Les produits étrangers importés dans les territoires du second groupe acquittent des droits inscrits aux tarifs locaux. Ces tarifs locaux sont institués par décrets du Ministre des Colonies, après avis conforme du Ministre de l'Agriculture, du Ministre du Commerce et du Ministre des Finances, suivant les formes prescrites à l'article 5 ci-dessus pour l'établissement des tarifications spéciales dans les colonies du premier groupe ». Pour les colonies non assimilées comme pour les colonies assimilées, le dernier mot revient toujours au pouvoir métropolitain puisque ce n'est que dans le cas de silence involontaire du pouvoir métropolitain que ces colonies peuvent appliquer aux produits étrangers des tarifs établis de leur propre autorité.

Il faut cependant noter une importante exception au principe de l'unité d'autorité automatique ; elle ne résulte d'ailleurs pas de la loi du 13 avril 1928, mais du décret d'application du 2 juillet 1928, et elle a trait à l'application aux colonies des conventions commerciales conclues entre la France et les pays étrangers. Dans sa réponse à l'enquête officielle du 18 mars 1925, le Gouverneur Général de l'Indochine avait demandé que ces conventions ne soient rendues applicables aux colonies assimilées que par actes séparés et seulement après consultation des colonies intéressées ; la délégation de l'Indochine au Congrès de Marseille des 29 juin-1^{er} juillet 1925 demandait en outre que les rapports

de l'Indochine avec les pays cocontractants de la France soient réglés par des conventions complémentaires et que l'Indochine soit consultée et représentée à ces négociations. La loi resta muette sur ce point, et le décret du 2 juillet 1928 n'a accordé qu'une demi-satisfaction à ces revendications, en stipulant, et cela pour toutes les colonies assimilées, que « les dispositions des conventions de commerce ne sont applicables qu'autant qu'elles le stipulent expressément ».

*
* *

Telles sont les dispositions par lesquelles la loi a traduit les principes qui caractérisent le système de l'assimilation douanière. Ces dispositions seraient d'une application relativement aisée si l'ensemble de la loi ne reposait pas sur une notion mal définie, très controversée et pourtant essentielle : la notion juridique du droit de douane. L'article 12 § 3 de la loi du 13 avril 1928 donne la définition suivante : « pour l'application des articles 1 à 11 de la présente loi, il faut entendre par le droit de douane les droits qui frappent à l'entrée des colonies les marchandises étrangères à l'exclusion des marchandises nationales ». Ce texte a été interprété dans des sens très divers qui conduisent à des solutions tout à fait opposées quant à l'application de la loi. Pour se rendre compte de la portée de cette dernière, il importe donc de déterminer la notion du droit de douane : ce sera l'objet de la deuxième partie de cet ouvrage.

DEUXIÈME PARTIE

La Notion du Droit de Douane dans les Rapports entre la France et ses Colonies assimilées

Dans la plupart des pays, indépendamment des droits de douane, les marchandises étrangères importées et déclarées pour la consommation sont passibles d'un certain nombre de taxes fiscales de fabrication, de circulation ou de consommation, que supportent les produits similaires de l'industrie ou de l'agriculture du pays importateur. Ainsi, en France, le sucre, qu'il soit d'origine métropolitaine, coloniale ou étrangère, est soumis à un même droit de consommation ; le poivre, la vanille, les clous de girofle, qu'ils proviennent des colonies françaises ou de l'étranger, sont soumis à une même taxe intérieure de consommation ; quant à la taxe d'importation, toutes les importations d'objets ou de marchandises sont soumises, quelque soit l'importateur, à une même taxe *ad valorem* (article 22 du décret du 28 décembre 1926).

Les colonies françaises, même assimilées, ont le droit de frapper de taxes fiscales de ce genre les produits qu'elles importent, sous la seule réserve, évidemment, que ces taxes soient approuvées dans la même forme que les autres impôts par les autorités de tutelle compétentes.

Mais il peut arriver que ces taxes jouent un rôle de protection des produits indigènes contre les produits importés. La question se pose alors de savoir si la loi du 13 avril 1928, dont nous venons de déterminer l'esprit, laisse à une colonie assimilée le droit de taxer à leur entrée chez elle les produits métropolitains susceptibles de concurrencer ses produits similaires.

Cette question n'est pas restée dans le domaine de la théorie. Nous avons signalé dans notre introduction les difficultés auxquelles avaient donné lieu les octrois de mer autorisés par le Second Empire. Depuis la promulgation de la loi de 1928, un certain nombre de faits sont venus ranimer l'intérêt pratique de la discussion.

On voit donc l'intérêt qu'il y a à déterminer en quoi consiste un droit de douane dans les rapports entre la métropole et ses colonies et dans les rapports des colonies entre elles ; la connaissance des critères du droit de douane nous permettra de voir dans quels cas les taxes fiscales citées ci-dessus deviennent des droits de douane interdits par la loi.

Il y a trois manières de définir le droit de douane, selon que l'on se place au point de vue économique, juridique ou administratif. La notion administrative qui définit les divers impôts d'après l'administration qui les perçoit est assez artificielle, et présente peu d'intérêt pour notre étude. Il en va tout autrement de la notion juridique et de la notion économique, qui attachent une bien plus grande importance aux caractères de fond qu'aux caractères de pure forme.

Le plan de cette partie se trouve ainsi déterminé : dans un premier chapitre nous rappellerons ce qu'est économiquement un droit de douane ; dans le deuxième, nous rechercherons les critères juridiques du droit de douane.

CHAPITRE PREMIER

La notion économique de droit de douane.

Economiquement, les droits de douane font partie de l'ensemble des mesures que peut prendre un pays pour développer sa production nationale, en la protégeant contre la concurrence étrangère. Sans doute, ces droits peuvent être institués en même temps dans un but fiscal, car ils constituent une source avantageuse de revenus pour le Trésor public. Mais la fonction économique protectrice est la première en date et c'est elle qui justifie l'institution. On ne voit pas de quel droit un pays se serait mis à imposer à des commerçants étrangers le paiement de taxes, si ce n'est de par le droit de se défendre contre leur concurrence.

Il y a un demi-siècle, M. Joseph Garnier, sénateur, professeur à l'Ecole des Ponts et Chaussées, considérait les droits de douane comme le moyen essentiel de la politique protectionniste : (1) « La protection, disait-il, est l'exclusion, au moyen de droits de douane, des produits étrangers pour favoriser certaines branches de l'industrie intérieure ». Cette définition rejoint bien celle de M. Théry, spécialiste de ces questions, qui écrit : « Dans cet ordre d'idées, la douane, qui a existé de tous temps, apparaît comme une intervention du gouvernement pour contrarier, limiter, ou restreindre

(1) Joseph Garnier : *Notions d'Economie politique, sociale, industrielle* (1884), p. 324.

un phénomène économique naturel... ; les procédés sont : la *perception de taxes* à l'entrée ou à la sortie, les prohibitions d'entrée ou de sortie, les primes payées à l'entrée ou à la sortie : dans un sens comme dans l'autre, le passage de la marchandise est *gêné*, interdit, ou favorisé » (1).

Aux termes de ce qui précède, toute taxe qui « gêne » l'entrée des produits étrangers, dans le but de permettre le développement, ou simplement d'empêcher la décadence d'une ou de plusieurs branches de la production nationale est, au point de vue économique un droit de douane.

Il va sans dire que cette notion est générale et qu'elle s'applique aussi bien en matière coloniale, dans les rapports de la métropole avec ses colonies ou dans les rapports des colonies entre elles, qu'en matière internationale. Il n'en est pas nécessairement de même au point de vue juridique, où des textes législatifs peuvent introduire des éléments variables.

(1) Dareste et Théry : *Traité de Droit Colonial*, t. II, 1^{er} fasc. 1931, p. 145.

CHAPITRE II

Les critères juridiques du droit de douane en matière coloniale.

Les textes législatifs présentent souvent un aspect un peu artificiel qui ne correspond pas toujours à la réalité économique. La nécessité de concilier les faits avec la loi a souvent gêné la Jurisprudence dans la recherche d'un critérium du droit de douane. Cependant, par des arrêts très nombreux, la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat ont été amenés à formuler une définition du droit de douane qui semblait définitive, malgré quelques critiques, lorsque la loi du 13 avril 1928 est venue donner dans son article 12 § 3 une définition qui peut sembler reposer sur des bases toutes différentes.

Nous verrons dans une première section quels étaient les critères admis par la Jurisprudence jusqu'en 1928. Nous examinerons dans une deuxième section si la loi de 1928 a vraiment bouleversé les résultats antérieurement acquis.

SECTION I : AVANT 1928.

Le débat s'est engagé à propos de taxes établies par les autorités coloniales locales dans la forme ordinaire d'établissement des impôts, et perçues à l'entrée d'un périmètre déterminé. La plupart de ces taxes consistaient en octrois

de mer, et la Jurisprudence eut surtout à se prononcer à la suite d'abus que les colonies firent de l'autorisation que le Sénatus-Consulte de 1866 leur donnait d'établir ces droits sur les marchandises de toute provenance et de toute origine, même françaises.

Avant 1866, plusieurs colonies avaient établi des taxes dont l'analogie avec des droits de douane donnait lieu à controverse. Le Gouverneur de la Réunion, notamment, avait institué par des arrêtés des 13 décembre 1851 et 30 octobre 1861, un octroi de mer dont le mode d'assiette consistait essentiellement à réunir toutes les communes de la colonie dans un périmètre d'octroi unique (qui n'était autre que le rivage de l'île) et dont le produit était réparti proportionnellement entre les communes. Dans la même colonie, un arrêté du 17 juillet 1851 avait imposé un droit dit de fabrication à tous les tabacs provenant de l'extérieur.

Après 1866, ces procédés connurent dans nos colonies une grande vogue. Des droits dits de « consommation » furent établis à la Guadeloupe en 1874, 1892, 1897, à la Martinique en 1889, en Annam et au Tonkin, sur les tabacs en 1894 et 1897, sur les alcools en 1895 et 1897.

Presque tous les arrêtés établissant ces droits furent attaqués par les assujettis. C'est en étudiant quelques-uns des arrêts de Jurisprudence auxquels ils ont donné lieu que nous verrons quels caractères faisaient de certains de ces droits de véritables droits de douane.

§ 1^{er}. — *La formation de la théorie jurisprudentielle du droit de douane.*

Remarquons, au préalable, que si les fluctuations subies par la législation coloniale au cours de cette période, qui

s'étend du début du Second Empire à la loi du 13 avril 1928, ont pu modifier l'énoncé du problème soumis à l'autorité judiciaire, les solutions que celle-ci devait apporter demeuraient identiques. Avant 1866, en l'absence de toute prescription législative, on pouvait se demander si l'octroi de mer, en général, était assimilable à un droit de douane, et si, par suite, sa création devait être réservée au gouvernement métropolitain, ou bien si, présentant les caractères d'un octroi ordinaire, il pouvait être, comme tel, établi par les autorités compétentes quant aux impôts municipaux. Après le Sénatus-Consulte de 1866, l'existence de l'octroi de mer comme impôt distinct n'était plus contestable en droit ; la loi de 1892 maintint cette distinction. Mais les octrois de mer et les taxes douanières étant, quant au mode d'établissement et quant aux autorités compétentes, soumis à des règles différentes, on était amené à se demander, si la contribution au sujet de laquelle le débat s'agitait, rentrait, à raison des conditions dans lesquelles elle était appelée à fonctionner, dans l'une ou l'autre catégorie, car « du caractère qui devait lui être attribué dépendait sa légalité ou son illégalité » (1). Avant comme après 1866, le problème posé à la Jurisprudence consistait à déterminer les critères du droit de douane.

Le premier arrêt à retenir est un arrêt de la Cour de Cassation du 7 mai 1861 (2), rendu au sujet d'un octroi de mer et d'une taxe de fabrication institués à la Réunion. Cet arrêt a déclaré que les droits soumis à l'appréciation de la Cour avait été établis illégalement parce que constituant des droits de douane. Les arguments retenus par la Cour

(1) Note du Professeur Levillain, au D. P. 1898-1-138.

(2) D. 1861-1-203.

étaient très simples : 1° les droits en question étaient perçus par l'Administration des douanes ; 2° ces droits frappaient à l'entrée du périmètre de la colonie des marchandises qui n'étaient frappées d'aucune perception à l'intérieur.

Le premier argument, fondé sur la notion administrative du droit de douane, nous paraît sans grande valeur. Peu importe que la perception de l'impôt soit confiée à tels ou tels agents ; certaines contributions indirectes sont recouvrées, en France, par les employés de l'octroi en même temps que les droits d'entrée perçus au profit de la commune, et personne ne songe à dire que ces contributions perdent pour cela leur caractère fondamental. La perception d'une taxe peut être confiée à telle administration plutôt qu'à telle autre pour des raisons de commodité ou d'économie : c'est là une particularité dont la Cour de Cassation a reconnu elle-même le caractère purement artificiel, puisque on n'en trouve plus la trace dans les arrêts ultérieurs.

Le second argument serre de plus près la réalité économique, en se rapprochant de la notion économique du droit de douane, beaucoup moins contingente que la notion administrative ; néanmoins, bien que mettant en relief le caractère différentiel des droits de douane pour en faire une juste application aux droits en litige, l'arrêt du 7 mai 1861 ne se préoccupe pas suffisamment du caractère protecteur, qui est le signe essentiel du droit de douane ; en effet, il s'agissait en l'espèce de territoires « dont tous les produits étaient exportés, tandis que tous les produits nécessaires à leur alimentation et à leur subsistance étaient importés : dans ces conditions, il ne pouvait être question d'aucune protection assurée par ces droits aux produits indigènes contre les pro-

duits importés » (1). Sur ce point également, la Cour de Cassation ne tarda pas à se rendre compte de l'imperfection de sa formule, ainsi qu'en témoignent les arrêts que nous allons examiner, et qui semblent avoir apporté des solutions bien plus satisfaisantes.

L'arrêt du 9 juillet 1895 (2) fut rendu dans les circonstances suivantes : des bœufs importés à la Martinique avaient dû acquitter à leur entrée dans l'île une taxe de consommation établie en vertu d'une délibération du Conseil Général en date du 22 décembre 1889 ; la Cour d'Appel de la Martinique, par un arrêt du 24 juin 1893, avait déclaré cette taxe illégale. La Cour de Cassation a confirmé la décision de la Cour d'Appel de la Martinique : « attendu, dit-elle, que, portant sur des marchandises provenant tant de la métropole que de l'étranger, à l'exclusion des produits similaires de l'intérieur, elle (la taxe) jouait à l'égard de ceux-ci le rôle d'un *droit différentiel*, ayant pour résultat de *protéger* la production locale, qu'elle atteignait en outre la *consommation générale* du pays, et affectait au point de vue du commerce les relations de la colonie avec l'extérieur ».

L'arrêt du 7 janvier 1896 (3) cassa un jugement du tribunal de Papeete qui avait déclaré légaux des octrois de mer établis par le Gouverneur des établissements français de l'Océanie ; « attendu, disait la Cour, qu'en fait il est constant que les droits établis sous le nom d'octroi de mer par l'arrêté du Gouverneur desdits établissements du 28 décembre 1871... ne frappaient que les marchandises importées du dehors *sans toucher les objets similaires de l'intérieur*, et qu'au lieu de porter seulement sur la consommation

(1) Dareste et Théry : *op. cit.*, p. 151.

(2) D. 1898-1-137.

(3) D. 1898-1-361.

locale dans les limites d'un octroi municipal circonscrit au territoire de la commune ou du district, ils étendaient leur action au *périmètre entier de la colonie*, que dans ces conditions et par une conséquence nécessaire du fait même de l'importation des marchandises ils affectaient donc, au point de vue du commerce, les relations de la colonie avec l'extérieur et présentent ainsi les caractères constitutifs d'une taxe essentiellement douanière ».

Dans les deux arrêts que nous venons de citer, nous trouvons l'élément qui faisait défaut dans l'arrêt du 7 mai 1861, savoir, le caractère protecteur de la taxe litigieuse. La Cour de Cassation a estimé, avec raison, que ce caractère s'exprimait pratiquement par l'exonération des produits similaires de l'intérieur d'une taxe qui frappe les produits importés. C'est l'absence de cette dernière condition, considérée désormais comme essentielle, qui a déterminé la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat à refuser, dans de nombreux arrêts, le caractère douanier à certaines taxes dont la légalité était contestée pour le motif qu'elles constituaient des droits de douane.

L'arrêt du 21 janvier 1907 (1) est particulièrement intéressant à cet égard. Cet arrêt de la Cour de Cassation a refusé le caractère douanier aux droits de consommation établis en Annam et au Tonkin sur les tabacs et les alcools, et au droit de circulation établi sur les mêmes produits dans toute l'Indochine, en 1894, 1895, 1897 et 1899. Il est énoncé dans cet arrêt que les droits de consommation et de circulation en question ne sauraient constituer des droits de douane, dès lors qu'ils doivent être perçus sur les marchandises désignées quelle que soit leur provenance, qu'ils *atteignent*

(1) S. 1909-1-457.

tous les produits similaires aussi bien ceux du pays que ceux qui y sont importés, et que parmi ces derniers il n'est fait aucune faveur à ceux qui, étant originaires de France ou des colonies françaises, ne peuvent, aux termes de l'article 5 de la loi du 11 janvier 1892 être soumis à aucun droit de douane.

Vingt ans plus tard, à la veille du vote de la loi de 1928, un arrêt du 3 août 1926 (1), rendu au sujet d'octrois perçus au Sénégal, décide que ces taxes ne constituent pas des droits de douane, et sont, par conséquent, valables, parce qu'elles ne présentent pas les caractères que nous venons d'indiquer. « Il n'y a pas lieu, dit l'arrêt, de s'attacher à cette circonstance que les droits n'atteignent que les objets, denrées ou marchandises importés, si c'est parce qu'*aucun objet similaire* ne se fabrique, récolte ou produit, dans la colonie ou commune, et du moment qu'ils frappent les objets, denrées ou marchandises sans distinction d'origine ou de provenance... »

On peut condenser les solutions de la Jurisprudence dans la définition suivante : « Constitue un droit de douane toute taxe sur des produits importés qui affecte la *consommation générale* de la colonie et revêt par rapport aux *produits indigènes similaires* un *caractère différentiel et protecteur* ».

Cette définition ne va d'ailleurs pas sans soulever de vives critiques : les unes portent sur le fondement même de la théorie jurisprudentielle, les autres, tout en admettant le principe essentiel de cette définition, portent sur certains de ses termes, notamment sur la notion de similarité.

(1) S. 1927-1-110.

§ 2. — *Critique de la Jurisprudence.*

Parmi les critiques qui visent l'ensemble de la définition jurisprudentielle du droit de douane, la plus typique, à notre connaissance, est celle qui a été exposée par M. Daniel Haranger, inspecteur des colonies, dans un article paru dans le « Recueil de Législation, de Doctrine et de Jurisprudence Coloniales » (1), sur la question des taxes d'importation. « Dans son dernier état, dit cet auteur, la Jurisprudence attribuait le caractère douanier à toute taxe différentielle et protectrice, c'est-à-dire à toute taxe qui n'est perçue que sur les produits importés à l'exclusion de ceux de l'intérieur, sous réserve toutefois que les uns et les autres soient similaires. Elle classait donc parmi les taxes douanières tous les droits d'importation assis sur des produits analogues à ceux du crû, dès l'instant que ces droits ne se trouvaient pas conjugués avec une taxe de consommation ayant même assiette et même tarif. C'est assez souligner à quelles complications on aboutissait. Les droits établis par un même acte se voyaient cataloguer douaniers ou non douaniers suivant des distinctions qui exigeaient un examen, article par article, non seulement des droits en eux-mêmes, mais de toute la législation fiscale ».

Mais le plus grave reproche que M. Haranger adresse au système de la Jurisprudence, c'est de ne tenir « aucun compte des intentions pourtant manifestes du législateur de 1892 » et des « dispositions matérielles de la loi positive ». D'après lui, la loi du 11 janvier 1892 distinguait nettement l'octroi de mer des droits de douane, et de la combinaison

(1) *Recueil de Législation, de Doctrine et de Jurisprudence Coloniales*, numéro d'avril-mai 1932, p. 5.

de l'article 6 de cette loi, relatif aux octrois de mer, avec les articles 3, 4 et 5, relatifs aux droits de douane, il découlait que « toute taxe atteignant les produits à leur entrée sans distinction d'origine ne pouvait avoir le caractère douanier ».

Que faut-il penser de la critique adressée par M. Haranger à la Jurisprudence antérieure à 1928 ?

Que cette jurisprudence ait été amenée à des « complications », cela ne fait point de doute, et nous partageons volontiers l'avis de M. Haranger sur ce point ; mais, que ces complications soient la conséquence d'une défectueuse application de la loi de 1892, nous ne le croyons pas, et c'est là le point capital du débat.

Sans doute la loi de 1892 a maintenu la distinction établie par le Sénatus-Consulte de 1866 entre l'octroi de mer et les taxes douanières, mais cela ne signifie pas qu'il suffise de baptiser une taxe quelconque du nom d'octroi de mer pour qu'elle échappe aux règles qui concernent les droits de douane. On ne conçoit pas que la nature d'un droit puisse dépendre de la qualification qui lui a été donnée ; quoique établi sous la dénomination de taxe de consommation, d'octroi municipal, ou d'octroi de mer, il doit être rangé parmi les droits de douane s'il en présente réellement les caractères. Et la Jurisprudence ne va pas à l'encontre de la loi quand elle recherche ces caractères dans les taxes dont la légalité est soumise à son appréciation. Lorsque M. Haranger prétend que la Jurisprudence ne tenait aucun compte des intentions du législateur, il semble négliger ce fait que la loi de 1892 a été votée en vue de donner satisfaction aux réclamations du commerce français qui protestait précisément contre le caractère protecteur des droits d'octroi de mer établis en exécution du Sénatus-Consulte de 1866 ; il semble donc logique d'admettre que c'est avant tout

par ce caractère protecteur que le législateur de 1892 a voulu distinguer les droits de douane des diverses taxes fiscales qui peuvent frapper des produits importés ; il me semble pas que la loi ait voulu condamner la Jurisprudence.

Quant à l'argument que M. Haranger tire du rapprochement des articles 3, 4, 5, relatifs aux droits de douane, avec l'article 6, relatif à l'octroi de mer, il se ramène à prendre comme critérium juridique du droit de douane l'origine des produits taxés. M. Haranger prétend, en effet, que du rapprochement de ces articles il résulte que « toute taxe atteignant les produits à leur entrée sans distinction d'origine ne possède pas le caractère douanier ». Le raisonnement de M. Haranger est assez spécieux. L'article 3 de la loi de 1892 décide que les produits étrangers importés dans les colonies du premier groupe sont soumis aux mêmes droits de douane que s'ils étaient importés en France, sauf possibilité de tarification spéciale (art. 3 § 4 et art. 4 § 1 de la loi du 11 janvier 1892). D'après la théorie de M. Haranger, il résulterait de cette disposition que seuls constitueraient des droits de douane les droits qui frapperaient les produits étrangers à l'exclusion des produits français ; en effet, la règle est que les droits de douane protégeant les colonies sont les mêmes que ceux qui protègent la métropole, or la métropole ne perçoit pas de droits de douane sur ses propres produits, donc il est, par définition, impossible qu'il existe dans une colonie des droits de douane sur les produits métropolitains !

A notre avis, M. Haranger prend comme critérium du droit de douane une disposition législative qui n'est en réalité qu'une conséquence du critérium implicitement accepté par le législateur. Expliquons-nous sur ce point : le législateur de 1892 a décidé que les droits de douane ne pourraient frapper que les produits étrangers, précisément parce qu'il

ne voulait pas que les colonies pussent prendre des mesures protectrices contre les produits métropolitains ; et l'article 6 relatif aux octrois de mer ne suppose aucune discrimination quant à l'origine des produits taxés, parce que le législateur estimait que ces droits devaient être purement fiscaux et ne devaient présenter en aucun cas un caractère protecteur. Il ne faut donc pas dire, comme le fait M. Haranger, « toute taxe atteignant les produits à leur entrée sans distinction d'origine ne possède pas le caractère douanier », mais il faut dire « toute taxe qui ne possède pas le caractère douanier peut atteindre les produits importés sans distinction d'origine », ce qui est, nous semble-t-il, beaucoup plus conforme à l'esprit et à la lettre de la loi. Le critérium admis par M. Haranger reviendrait à dire ceci : telle taxe qui frappe seulement les produits de tel ou tel pays, à l'exclusion de ceux de la France, à leur entrée dans telle colonie du premier groupe, constitue un droit de douane et, comme tel, ne peut être rendue exécutoire que par un règlement d'administration publique ; la même taxe étendue à tous les produits importés sans distinction d'origine perdra son caractère douanier et pourra être rendue exécutoire par décret simple, et même, provisoirement, par simple arrêté du Gouverneur de la colonie. En adoptant ce système, la Jurisprudence aurait abouti au résultat que la loi de 1892 voulait certainement éviter : rendre la protection des colonies contre les produits français plus aisée que contre les produits étrangers. Car un droit ne cesse point d'être protecteur du moment où il porte indistinctement sur tout ce qui est importé : en augmentant le prix des produits importés, il facilite l'écoulement des produits indigènes et les protège ainsi aux dépens des produits importés de toute provenance, y compris les produits métropolitains.

Il nous semble donc que, contrairement à l'opinion de M. Haranger, la Jurisprudence antérieure à 1928 ne violait ni l'esprit ni la lettre de la loi du 11 janvier 1892 en adoptant le caractère protecteur comme critérium essentiel du droit de douane.

Néanmoins, les termes de la définition jurisprudentielle ne sont pas à l'abri de toute objection. En reprenant cette définition dans le détail, nous allons voir quelles réserves il convient de formuler à son égard. Ces réserves portent sur deux points.

Nous avons vu que selon la jurisprudence, une taxe sur des produits importés constitue un droit de douane si elle *affecte la consommation générale* de la colonie, et revêt par rapport aux produits indigènes *similaires* un caractère *différentiel* et *protecteur*.

A) Il est une considération à laquelle la Cour de Cassation semble avoir attaché une influence décisive, ou tout au moins capitale, car on la retrouve dans un très grand nombre de ses arrêts en la matière : c'est le fait que la taxe litigieuse, l'octroi de mer notamment, embrasse le *périmètre entier* et affecte la *consommation générale de la colonie*. A notre avis, cette considération ne saurait avoir une grande portée, et c'était l'opinion de M. le Professeur Levillain dans sa note au Dalloz 1898-1-139. C'est le fait de tout impôt indirect de causer un renchérissement des objets sur lesquels il est assis, et par là-même de tendre à en réduire la consommation. Cette réduction de la consommation influe évidemment sur les rapports commerciaux du pays où existent de tels impôts avec les autres pays où il s'approvisionne. Seulement, si toutes les marchandises du même genre, quelle que soit leur provenance, même celles produites à l'intérieur de la contrée sont imposables dans les mêmes

conditions, l'équilibre est maintenu entre tous les producteurs qui subviennent à l'approvisionnement de cette contrée ; leur situation respective reste ce qu'elle était auparavant ; aucun d'eux ne peut se plaindre de faveurs faites à son détriment au profit d'un concurrent quelconque ; les droits établis ainsi uniformément sur certains objets déterminés, abstraction faite de leur origine, diffèrent essentiellement des droits de douane. « Le système opposé, s'il était exact, rendrait toute union impossible entre les communes d'une colonie en vue de la perception à frais communs, et pour leur compte collectif, des droits d'octroi ; cependant, souvent cette union s'impose comme une nécessité, à raison de la configuration topographique, de l'étendue des circonscriptions communales, de la faible densité de leur population ». Ajoutons que toute taxe locale, même si elle n'existe que dans une seule commune, a nécessairement une répercussion sur toute la consommation du pays ; cette répercussion peut être infime, elle n'en est pas moins réelle, et il faudrait, pour la différencier de celle qui résulte d'une taxe englobant le périmètre entier de la colonie, faire intervenir une question de mesure que la Jurisprudence ne semble pas avoir envisagée. Le fait d'atteindre la consommation générale du pays n'est donc pas, à notre avis, un caractère spécifique du droit de douane ; c'est là une considération que la Jurisprudence n'avait aucun intérêt à retenir.

B) Une autre notion que la Jurisprudence a mise en relief, c'est la notion de similarité entre les produits importés taxés et les produits indigènes non taxés. C'est de cette notion, jointe au caractère différentiel de la taxe litigieuse, que dépend le caractère protecteur, donc douanier, de cette taxe. On peut résumer les conclusions de la Jurisprudence sur ce point en quatre propositions :

1° Existence de similaires et absence de perception à l'intérieur : le droit a un caractère protecteur, donc douanier (Cass. Civ., 9 juillet 1895) ;

2° Existence de similaires atteints par une perception intérieure : le droit n'a pas le caractère douanier (arrêts de la Chambre civile du 21 janvier 1907, de la Chambre des requêtes du 23 juin 1913, du Conseil d'Etat du 21 juillet 1911) ;

3° Absence de similaires et existence d'une perception à l'intérieur : le droit n'a pas le caractère douanier (arrêt de la Chambre des requêtes du 2 janvier 1912) ;

4° Absence de similaires et absence de perception à l'intérieur : le droit n'a pas le caractère douanier (arrêts de la Chambre civile des 11 et 30 mai 1910, de la Chambre des requêtes du 3 août 1926).

A première vue, ces solutions paraissent parfaitement claires ; mais un examen plus approfondi montre qu'elles appellent quelques explications. La notion de similarité est en elle-même assez vague et il convient de la préciser.

C'est l'arrêt de la Cour de Cassation du 21 janvier 1907 qui, ainsi que nous l'avons constaté, a mis pour la première fois en vedette cette notion de similarité. Examinons donc l'analyse de cet arrêt telle qu'elle a été faite par l'arrétiste du recueil Sirey (S. 1909-1-457) : « Les droits de consommation établis en Annam et au Tonkin sur les alcools et les tabacs, et le droit de circulation établi en Indochine ne sauraient constituer des droits de douane, dès lors qu'ils sont perçus sur les marchandises désignées quelle que soit leur provenance, qu'ils atteignent tous les produits similaires aussi bien ceux du pays que ceux qui y sont importés, et que, parmi ces derniers, il n'est fait aucune différence en faveur de ceux qui, étant originaires de la France continen-

tale ou des colonies françaises, ne peuvent, aux termes de l'article 5 de la loi du 11 janvier 1892, être soumis à aucun droit de douane. Il importe peu que les tabacs dits indigènes ou chinois et les alcools dits indigènes soient frappés d'un droit moins élevé puisque ces désignations ne sont pas employées pour désigner la provenance, mais qu'elles s'appliquent à des produits qui ne sont pas similaires de ceux de France et de l'étranger, et qui en diffèrent tant par leur nature que par leur préparation ». M. le Professeur Arthur Girault écrivait dans une note publiée au Sirey sous cet arrêt : « Tirons de la doctrine nouvelle de la Cour de Cassation sa conséquence logique. Lorsqu'un produit venu de l'extérieur n'a pas de similaires dans l'intérieur du pays, le droit qui frappe ce produit à l'importation n'est qu'une simple taxe de consommation et n'a pas le caractère douanier, si pour l'établissement de ce droit, aucune distinction n'est faite suivant l'origine française ou étrangère du produit. Cette conséquence est très grave et arrive à restreindre singulièrement la notion de droit de douane ». Ce qui, à notre avis, peut, dans ces conditions, avoir de très graves conséquences, c'est que l'appréciation de la similarité ou de la non-similarité dépend de la décision des juges du fond et échappe à la Cour suprême ; or, cette appréciation est, le plus souvent, subjective, donc assez contingente. Dans l'espèce de l'arrêt du 21 janvier 1907, la non-similarité des tabacs dits « indigènes » ou « chinois » et des tabacs dits « européens » provenait surtout d'une différence de préparation ; sans doute, dans ce cas particulier, les juges du fond semblent bien avoir porté une appréciation conforme à la réalité, mais la base même de cette appréciation nous semble bien étroite. La moindre différence dans la nature, la préparation, la composition chimique des produits suffirait à

supprimer toute similarité ; les produits agricoles notamment, dont la composition, et par suite les propriétés varient énormément avec le sol et le climat, ne seraient jamais absolument similaires d'un pays à l'autre, voire même au sein d'un même pays. On pourrait admettre, par exemple, que le blé italien et le blé français ne sont pas similaires, en raison de leur teneur différente en gluten et en amidon, qui influe sur leur qualité meunière ; en raisonnant ainsi, les taxes qui frappent les blés italiens à leur entrée en France ne seraient jamais et en aucun cas des droits protecteurs par rapport aux blés français exonérés. Mais le bon sens populaire auquel il est bon de se référer le plus souvent possible, ne se laisse pas égarer par ces subtilités. Pour reprendre notre exemple, tant que le blé italien importé en France sera employé à des usages pour lesquels le blé français se révèle impropre, le producteur français ne réclamera aucune protection ; mais le jour où il se rendra compte que le blé italien entre en telle quantité qu'il tend à supplanter le blé français dans des usages pour lesquels ce dernier était jusqu'alors exclusivement utilisé, le producteur français réclamera des mesures de protection : la similarité entre le blé italien et le blé français apparaît à ce moment. Sous peine de laisser s'ouvrir d'interminables controverses, il faut adopter une définition de la similarité qui soit assez large pour être en accord avec la réalité économique : sont similaires, à notre avis, des produits susceptibles d'être substitués l'un à l'autre dans un usage et pour un besoin déterminés. C'est avant tout une question de circonstances économiques, mais on peut poser, en principe, que l'on doit considérer comme similaires au point de vue douanier les marchandises appartenant aux mêmes catégories industrielles ou naturelles. L'essentiel, en somme, est

de ne pas confondre « produits similaires » avec « produits identiques ».

Ces réserves faites, on peut dire que la Jurisprudence avait fait une analyse très complète du droit de douane, analyse qui concordait parfaitement avec la loi de 1892.

SECTION II : DEPUIS 1928.

Le Ministère des Colonies et différents auteurs, désireux de justifier les taxes que la Jurisprudence condamnait comme constituant de vrais droits de douane, ont présenté une argumentation, du reste fort ingénieuse, selon laquelle la loi du 13 avril 1928 aurait condamné, dans son article 12, § 3, la définition jurisprudentielle du droit de douane, et l'aurait remplacée par un critérium nouveau. Voici le texte du paragraphe 3 de l'article 12 de la loi du 13 avril 1928 : « Pour l'application des articles I à II de la loi, il faut entendre par le droit de douane les droits qui frappent à l'entrée des colonies les marchandises étrangères, à l'exclusion des marchandises nationales ».

Un heureux hasard (1) nous a permis de prendre connaissance d'une lettre adressée le 27 août 1931, par le Ministre des Colonies, à M. Michel Mélia, président du Syndicat Général des Fabricants de Tabacs Algériens, qui avait protesté contre une taxe d'importation instituée à Madagascar par arrêtés gubernatoriaux des 4 avril et 15 janvier 1931. Dans cette lettre, le Ministre reconnaît que la Jurisprudence antérieure à 1928 était en accord avec la législation alors en vigueur (loi de 1892), mais il estime que la loi

(1) La lettre que nous citons ici nous a été lue au cours d'une visite que nous avons faite au Siège du Syndicat des Fabricants Algériens, 25, rue du Général-Foy, à Paris.

de 1928 a complètement modifié le régime antérieur : « Selon la loi du 11 janvier 1892, écrit le Ministre des Colonies, étaient considérés comme droits de douane tous les droits d'importation qui n'étaient pas compensés par une taxe intérieure équivalente frappant les produits du crû. Mais la loi du 13 avril 1928, qui confirme d'ailleurs la doctrine générale en matière douanière coloniale, a donné dans son article 12 une définition nouvelle du droit de douane, en précisant qu'il faut entendre par ce terme tout droit frappant à l'entrée des colonies les marchandises étrangères à l'exclusion des marchandises nationales. En conséquence, les droits d'importation établis à Madagascar n'ont légalement en aucune façon le caractère de droits de douane ».

D'autre part, M. Haranger (1) (dont nous avons exposé les critiques contre la définition jurisprudentielle du droit de douane), après avoir déploré que la Jurisprudence n'ait tenu aucun compte de ses arguments, se plaît à voir dans l'article 12 § 3 de la loi de 1928 la consécration de sa théorie. Il écrit, en effet : « L'article 12 de la loi du 13 avril 1928 est heureusement venu mettre un terme à cet imbroglio. Il précise, et cette fois sans discussion possible, ce que c'est qu'un droit de douane. Economiquement, politiquement, et juridiquement, ce qui caractérise le droit de douane, ce n'est ni d'être différentiel, ni d'être protecteur ; à ce compte, devraient être établis dans la forme douanière les actes attribuant des primes à l'activité et à la production, les tarifs de chemins de fer, si fréquemment différentiels avec leurs prix fermes et leurs différenciations par zones et par produits, etc... ; différenciation et protection ne sont pas de la sub-

(1) *Recueil de Législation, de Doctrine et de Jurisprudences Coloniales*, n° d'avril-mai 1932, p. 5 et suiv.

stance du droit de douane, elles ne sont que de ses apparences : la substance du droit de douane est dans son incidence sur le régime des relations internationales. Dès l'instant qu'il n'est établi aucune discrimination entre le produit étranger et le produit national, on sort du domaine de la douane, lors même que le produit du crû se trouverait avantagé par rapport à celui d'une autre région de même allégeance ».

La Section des Finances du Conseil d'Etat s'est ralliée à cette conception le 19 mars 1929 (1), en définissant le droit de douane comme suit : « Est un droit de douane au sens de la loi de 1928 le droit perçu à l'entrée ou à la sortie d'une colonie, qui ne frappe que les marchandises en provenance ou à destination de l'étranger. N'est pas un droit de douane la taxe établie sans distinction sur toute marchandise importée ou exportée et atteignant ainsi des marchandises expédiées ou pouvant être expédiées de ou à la métropole. »

D'après les partisans de cette théorie, ne constitue un véritable droit de douane que le droit qui frappe les marchandises étrangères seulement, donc tout droit qui frappe indistinctement les marchandises étrangères et les marchandises nationales, n'est pas un droit de douane ; d'où ils concluent qu'une taxe qui frappe indistinctement les marchandises étrangères, métropolitaines et coloniales, mais sans atteindre les marchandises indigènes, n'est pas un droit de douane. C'est en se fondant sur un tel raisonnement que le Gouverneur Général de l'Indochine, dans une affaire que nous étudierons plus loin en détail, prétend légitimer une taxe de circulation sur les tabacs qui fait aux tabacs indochinois un

(1) Renseignement donné au Service des Douanes du Ministère des Colonies.

régime de faveur par rapport aux tabacs de toutes autres provenances.

Nous estimons que cette théorie est erronée à trois égards : 1° les termes mêmes de l'article 12, § 3, ne permettent pas un tel raisonnement : on ne saurait en tirer une définition générale du droit de douane ; 2° la thèse du Ministère des Colonies et du Gouverneur Général de l'Indochine repose sur une interprétation défectueuse de l'expression « marchandises nationales » ; 3° si l'article 12, § 3, avait la portée que lui attribue M. Haranger et ses partisans, il se trouverait en contradiction avec les autres dispositions essentielles de la loi et avec la volonté manifeste du législateur.

1° *Les termes de l'article 12, § 3, ne permettent pas de tirer de ce texte une définition générale du droit de douane :* Tout problème douanier colonial présente deux aspects : d'une part, l'entrée dans la colonie, d'autre part l'entrée dans la métropole, et chacun de ces deux aspects comporte trois termes, selon la provenance du produit taxé : produit de la colonie, produit de la métropole ou d'une autre colonie, produit étranger. Or, tandis que l'ensemble de la loi de 1928 vise ces deux aspects avec les trois termes que chacun d'eux comporte, le paragraphe 3 de l'article 12 n'envisage qu'un seul aspect de la question : l'entrée dans la colonie, et se limite à un seul terme : le produit étranger. Ce texte, introduit d'ailleurs par un amendement hâtif, se réfère à un cas particulier en dehors duquel il ne saurait avoir aucune portée.

2° *La théorie que nous venons d'exposer repose sur une interprétation défectueuse de l'expression « marchandises nationales » :* Lorsque le Ministère des Colonies prétend, avec M. Haranger, qu'une taxe qui frappe indistinctement les marchandises métropolitaines, étrangères et coloniales,

à l'exclusion des marchandises indigènes, n'est pas un droit de douane, il nous semble que cette conclusion repose sur une interprétation des mots « marchandises nationales » qui est en contradiction avec le principe d'assimilation tel que nous l'avons défini dans la première partie de cette étude. Admettre la thèse du Ministère des Colonies et de M. Haranger, c'est permettre à une colonie assimilée de dire à la France : « Sans doute, la loi de 1928 interdit que je frappe vos produits d'un droit de douane ; mais, en même temps, cette loi dit qu'un droit de douane est celui qui frappe seulement les marchandises étrangères à l'exclusion des vôtres ; le droit que je vous demande n'est donc pas un droit de douane puisque c'est à vous que je le demande ». C'est inadmissible ! Que faut-il donc entendre par marchandises nationales ? Toutes celles qui appartiennent au territoire douanier national, ce territoire comprenant non seulement le territoire français et algérien, mais aussi le territoire de toutes les colonies assimilées qui, au point de vue douanier, n'est que le prolongement du territoire métropolitain. Cette interprétation est bien conforme à l'esprit de la loi tel qu'il ressort des travaux parlementaires : « Les colonies du premier groupe, dit le Rapporteur au Sénat, M. Tournan, forment avec la France et l'Algérie une véritable union douanière ; aussi la loi nouvelle pose-t-elle en ce qui les concerne un principe général de franchise réciproque... Il était utile d'inscrire ce principe dans la loi pour établir sans erreur d'interprétation possible l'égalité de traitement, la réciprocité absolue qui doit présider aux échanges, et aussi pour affirmer avec netteté, avec force, les liens de solidarité qui unissent les divers territoires français » (1).

(1) *J. Off.* 1928. Doc. Parlem., Sénat. Annexe 231, p. 321.

L'Empire français comprend la France, l'Algérie et toutes les colonies assimilées, et une marchandise nationale est celle qui est produite dans l'un quelconque de ces pays ; de sorte que les pouvoirs locaux desdites colonies ne peuvent instituer des taxes qui seraient perçues sur les produits français sans l'être au même taux sur ces marchandises nationales que sont, au point de vue douanier, les produits de la colonie envisagée. S'il en était autrement, l'unité territoriale douanière serait purement imaginaire, puisqu'il serait possible à chaque colonie ainsi qu'à la métropole de s'isoler des autres parties du territoire national par un réseau de mesures protectrices.

3° *Si l'article 12, § 3, avait la valeur d'un critérium général du droit de douane, il se trouverait en contradiction avec les autres dispositions essentielles de la loi et avec la volonté manifeste du législateur* : L'article 2, § 1^{er}, stipule que « les produits originaires de France et d'Algérie sont admis en franchise des droits de douane dans les colonies du premier groupe ». L'article 3, § 1^{er} et § 2 contient des dispositions analogues en ce qui concerne les territoires du second groupe. L'article 7 qui décide que « les produits originaires d'une colonie française importés dans une autre colonie française sont admissibles en franchise des droits de douane... », l'article 8, l'article 9, qualifient de droits de douane les droits pouvant frapper, soit à l'entrée des colonies, soit à l'entrée de la métropole, les produits métropolitains et coloniaux et les produits étrangers. Toutes ces dispositions prévoyant soit la réduction, soit l'exemption, soit l'application des droits de douane en ce qui concerne les produits métropolitains, algériens, coloniaux, n'auraient aucune raison d'être si, par définition, les droits frappant ces produits ne constituaient pas des droits de douane.

En outre, si l'article 12, § 3, rejetait le critérium différentiel et protecteur du droit de douane pour lui substituer, comme le prétend M. Haranger, le critérium de « l'incidence sur le régime des relations internationales », on ne voit pas pourquoi la loi aurait pris tant de soin pour organiser la procédure suivant laquelle les colonies peuvent demander des modifications au tarif des droits frappant les produits étrangers importés par elles, alors qu'elle ne soumettrait à aucun contrôle l'établissement par ces mêmes colonies de droits protecteurs à l'égard des produits métropolitains. On sait, d'ailleurs, comment M. le Sénateur Tournan stigmatisa devant le Sénat la politique des octrois de mer consécutive au Sénatus-Consulte de 1866 : « Les colonies firent de ce texte une application tout à fait imprévue : elles votèrent peu ou point de droits de douane, elles aggravèrent les droits d'octroi de mer, en sorte que les produits nationaux ne furent pas mieux traités que les produits étrangers ; ceux-ci chassèrent peu à peu ceux-là ; les producteurs français protestèrent... » (1). Nous ne pouvons admettre que les auteurs de la loi de 1928 aient voulu que ces octrois de mer, jugés si néfastes pour la métropole, se multipliasent sous des noms différents. C'est cependant le résultat auquel aboutirait la thèse du Ministère des Colonies et de M. Haranger.

M. Haranger reconnaît lui-même que son interprétation de l'article 12 § 3 ne cadre pas avec les articles précédents, mais pour lui la contradiction n'est qu'apparente, et il prétend justifier sa théorie par les circonstances dans lesquelles ce paragraphe fut ajouté au texte initial du projet de loi.

(1) *J. Off.*, Documents Parlementaires, Sénat, 1928. Annexe 231, p. 314.

« Il est vrai qu'à première vue, dit-il (1), la définition donnée du droit de douane par l'article 12 est en contradiction formelle avec les autres articles, ceux portant les numéros 2, 3, 7 notamment. En réalité, la contradiction n'est qu'apparente ; elle provient d'un incident de procédure parlementaire. Le projet du Gouvernement, comme celui de la Commission des Douanes de la Chambre, constituait un tout homogène dans lequel il n'existait aucune opposition, précisément parce qu'il ne formulait aucune définition du droit de douane... Le vote de ces projets aurait eu pour résultat aussi inévitable qu'involontaire de valider définitivement la théorie jurisprudentielle, en classant sous l'étiquette douanière les droits à l'importation, perçus en Afrique Occidentale Française notamment. Ceux-ci se fussent en effet trouvés englobés dans les tarifs locaux institués suivant les formes prescrites par l'article 6. C'était le tarissement inéluctable du budget général de l'Ouest-Africain, avec, comme conséquence, l'obligation de chercher pour lui de nouvelles ressources. L'amendement Angoulvant, qui introduisit dans l'article 12 la définition, désormais formelle, du droit de douane, évita l'interprétation désastreuse à laquelle on ne pouvait manquer de se voir acculé. Il a, du coup, détruit irrémédiablement l'harmonie extérieure de la loi. Mais, par choc en retour, il a produit cette conséquence d'éclairer désormais une situation que, par mégarde, on allait, de la meilleure foi du monde, obscurcir davantage. Il n'est pas douteux, en effet, à en juger par la facilité avec laquelle l'amendement Angoulvant a été accueilli, que le législateur n'entendait pas confondre les droits de douane et les droits

(1) *Recueil de Législation, de Doctrine et de Jurisprudence Coloniales*, loc. cit.

d'importation. A défaut toutefois de son expression littérale, cette intention ne ressortait nullement ni du texte ni des débats. Bien au contraire, le texte permettait-il d'inverser l'intention non exprimée. Quoi qu'il en soit, ce qu'il importe de retenir, c'est que dorénavant un droit d'entrée qui ne distingue pas entre produits français et produits étrangers constitue sans discussion un droit d'importation rentrant dans la catégorie des impôts indirects ».

Les explications que nous avons données plus haut montrent suffisamment que l'article 12 § 3, s'il était interprété à la manière de M. Haranger, non seulement détruirait « l'harmonie extérieure » de la loi, mais encore réduirait à néant le principe essentiel, le fond même de cette loi, savoir : la réciprocité absolue de franchise entre la métropole et ses colonies assimilées. Mais M. Haranger prétend que, seule, son interprétation tient compte de la volonté, nettement exprimée, du législateur de permettre à certaines colonies de continuer à percevoir les droits d'importation nécessaires à l'équilibre de leur budget. Nous croyons, au contraire, que notre théorie répond mieux au désir du législateur, tout en ayant le mérite de sauvegarder l'harmonie intrinsèque de la loi aussi bien que son harmonie extérieure.

Les treize articles qui composent la loi de 1928 ont tous été longuement et soigneusement discutés ; le texte définitif traduit donc avec toute l'exactitude désirable la pensée du législateur. Seul le paragraphe 3 de l'article 12, ajouté par amendement, a été voté à la hâte et sans débats. Or il est bien permis de penser que si ce texte avait eu pour but de bouleverser la notion traditionnelle de droit de douane, consacrée par de nombreux arrêts de jurisprudence, un débat ample et probablement passionné se serait institué à son sujet. S'il n'en a pas été ainsi, c'est parce que cet amende-

ment a été présenté par son auteur, M. Angoulvant, à la Chambre, par le rapporteur de la loi, M. Tournan, au Sénat, avec un sens et une portée qui ne pouvaient en rien contredire les autres articles.

Voici, en effet, en quels termes M. le Sénateur Tournan a présenté au Sénat l'amendement Angoulvant : (1) « La Chambre a précisé, en faisant sien un amendement de M. Angoulvant, que pour l'application des dispositions de la loi douanière relatives aux colonies et à leurs rapports avec la métropole, il fallait entendre par « droits de douane » les droits qui frappaient à l'entrée des colonies les marchandises étrangères, à l'exclusion des marchandises nationales. Cette précision était nécessaire pour permettre à certaines colonies, et notamment à l'A. O. F., de continuer à percevoir les droits dits d'importation qui sont indispensables à l'équilibre de leur budget. Ces droits, qui n'ont pas le caractère juridique de droits de douane, sont perçus sur les marchandises françaises ; comme celles-ci doivent, aux termes de la loi nouvelle, être admises en franchise dans les colonies, une interprétation trop étroite des textes aurait pu conduire à faire suspendre le recouvrement de ces taxes spéciales, au grand dommage des budgets de nos possessions d'outre-mer. La précision insérée dans la loi elle-même évitera cette conséquence fâcheuse ».

Il résulte clairement de ce texte, et nous le reconnaissons volontiers avec M. Haranger, que l'intention du législateur n'a pas été de confondre d'une façon absolue tous les droits d'importation avec les droits de douane. Mais nous ne pensons pas qu'il faille, comme le prétend M. Haranger, donner un sens général aux explications de M. Tournan. La préci-

(1) *J. Off.*, 1928. Documents Parlementaires, Sénat. Annexe 231, p. 324.

non opposée par l'amendement Angoulvant ne concerne selon les termes mêmes du rapport Tournan, que « certains » produits, le mot « certains » indique clairement et sans équivoque, un champ d'application limité.

L'exposé des motifs de l'amendement Angoulvant nous permet de reconstituer l'état d'esprit de ce dernier lorsqu'il proposa la définition qui devait devenir le paragraphe 3 de l'article 12. Dans ce document, M. Angoulvant commence par se rallier expressément au principe de l'assimilation et au principe de l'entrée en franchise des produits de la métropole dans les colonies. En sa qualité d'ancien Gouverneur de l'A. O. F., il craint que les taxes d'importation frappant à leur entrée dans la colonie toutes les marchandises françaises et étrangères sans distinction d'origine ne deviennent illégales par application de la franchise réciproque. Cette crainte était d'ailleurs exagérée, car il eût fallu pour que toutes ces taxes d'importations fussent frappées d'illégalité, qu'elles présentassent les critères jurisprudentiels des droits de douane, notamment que tous les produits importés taxés eussent leurs similaires à l'intérieur, ce qui était loin de correspondre à la réalité. Quoi qu'il en soit, M. Angoulvant a cherché une définition du droit de douane qui assurerait la légalité de ces taxes d'importation de l'A. O. F. S'étant référé au tarif de cette colonie, il vit que ce tarif distingue le « droit d'importation » et la « surtaxe sur les produits étrangers », le premier ayant un but exclusivement fiscal, la seconde un caractère douanier. Comme ce caractère douanier paraît lié, dans le tarif de l'A. O. F., au fait que les marchandises étrangères seules sont frappées, M. Angoulvant a simplement tiré de cette circonstance sa définition du droit de douane, sans se rendre compte que sa définition était incomplète parce que tirée du tarif d'un territoire ou

n'existent pas de produits similaires aux produits importés. Il convient dès lors de limiter la portée de l'amendement Angoulvant au seul cas en vue duquel il a été proposé et voté : sauvegarder les taxes d'importation existant en A. O. F. ou dans des colonies analogues, taxes dont la nature fiscale tenait au fait qu'elles frappaient toutes les marchandises sans distinction d'origine en l'absence de produits indigènes similaires, ce qui exclut toute idée de protection. Ainsi comprise, la disposition de l'article 12 § 3 prend un sens précis tout à fait compatible avec l'ensemble de la loi.

Bien plus, l'exemple choisi par M. Angoulvant et reproduit devant le Sénat par M. Tournan ne nous permet-il pas de préciser à quelles colonies s'applique l'autorisation de continuer à percevoir des taxes d'importation ? Ne faut-il pas restreindre cette autorisation aux colonies appartenant au même groupe que l'A. O. F., c'est-à-dire aux colonies non assimilées, qui, dans notre système, n'entrent pas, au point de vue douanier, dans le cadre du territoire national ? Il est au moins permis de se le demander, car la pensée du législateur ne s'est pas exprimée d'une façon assez explicite sur ce point pour que nous puissions y répondre catégoriquement.

Remarquons, en outre, que les mots « *continuer à percevoir* », « *faire suspendre le recouvrement* », que nous trouvons dans le rapport Tournan, semblent impliquer de la part du législateur la volonté de limiter l'autorisation de perception aux droits déjà existants ; c'est une disposition qui concerne le passé, et il semble que le législateur ait voulu marquer par là sa défiance à l'égard des taxes d'importation, considérées par lui, en raison de leur facile transformation en droits protecteurs, comme un mal nécessaire.

Enfin, il y a dans le fragment du rapport Tournan que

nous avons cité plus haut un membre de phrase qui peut prêter à équivoque et sur lequel nous tenons à nous expliquer. Il est en effet dit dans ce document : « ces droits, *qui n'ont pas le caractère juridique de droits de douane...* » Que faut-il entendre par là ? Quel est ce caractère juridique auquel se réfère M. Tournan ? Est-ce le fait de ne frapper que les marchandises étrangères à l'exclusion des marchandises nationales, cette dernière expression étant prise soit dans le sens où nous l'entendons, soit dans le sens où l'entend M. Haranger ? Nous ne le croyons pas. Outre qu'il paraîtrait singulier que l'honorable sénateur se soit référé à un critérium qui n'avait reçu aucune consécration ni jurisprudentielle ni législative, les circonstances dans lesquelles la loi a été votée, le jugement sévère porté par M. Tournan lui-même sur la politique des octrois de mer à caractère protecteur adoptée jadis par les colonies, tout cela semble indiquer que le législateur a entendu consacrer la théorie traditionnelle de la Jurisprudence, aux termes de laquelle différenciation, similarité des produits taxés, protection, constituent les caractères juridiques distinctifs du droit de douane.

*
* *

A notre avis, l'article 12 § 3 n'a pas bouleversé la notion classique du droit de douane. Il signifie qu'il ne faut pas confondre avec les taxes douanières des taxes qui atteignent, sans aucune discrimination tenant à l'origine ou à la provenance, à la fois les produits étrangers et les produits nationaux, ces derniers comprenant les produits récoltés ou fabriqués dans les colonies assimilées. Ce n'est d'ailleurs qu'en interprétant de la sorte l'expression « marchandises nationales » que l'on peut donner à l'article 12 un sens clair et

raisonnable, en harmonie avec l'ensemble de la loi du 13 avril 1928.

Si l'on adopte l'interprétation de M. Haranger et du Ministère des Colonies, qui exclut les colonies assimilées du territoire national, et si l'on prend l'article 12 ainsi entendu comme critérium nouveau et unique du droit de douane, on aboutit à ce résultat assez peu logique qu'un droit de douane cesserait d'être tel par le seul fait qu'il s'appliquerait à une marchandise nationale. Cette interprétation est inadmissible. Elle aboutirait à un résultat exorbitant en faisant un sort plus favorable aux marchandises étrangères qu'aux marchandises franco-algériennes, puisque les pouvoirs locaux pourraient à leur gré établir à l'encontre de ces dernières un droit pouvant atteindre un taux prohibitif dont les autres seraient exemptes. Cette manière de voir ruinerait l'économie générale de la loi de 1928 ; en effet, l'article 2 affranchissant les produits nationaux des droits de douane à l'entrée dans la colonie n'aurait pas de raison d'être si, par définition, ces produits n'étaient pas susceptibles d'être grevés de tels droits, tout droit à eux appliqué cessant par cela même d'être un droit de douane. D'autre part, la loi consacre le principe de l'union douanière entre la France et l'Algérie, et les colonies assimilées, et établit le libre accès des produits nationaux dans les dites colonies et réciproquement, ce qui exclut la possibilité d'une protection des produits locaux au détriment des autres produits nationaux, notamment des produits français et algériens.

En somme, l'article 12 § 3 rappelle seulement, pour éviter toute confusion avec les taxes intérieures, le caractère différentiel des droits de douane. Loin de s'y substituer, l'article 12 § 3 de la loi du 13 avril 1928 ne fait que confirmer la définition jurisprudentielle sur un de ses points essentiels.

Les franchises et les restrictions relatives aux droits de douane, prévues par ladite loi ne s'appliquent pas aux taxes intérieures qui n'ont pas un *caractère différentiel* et qui frappent, par conséquent, également toutes les *marchandises similaires*, sans acception de provenance (locale ou extérieure), et dans un *but exclusivement fiscal*. Ce qui est interdit, c'est, en instituant un certain tarif pour les articles indigènes, d'instituer un autre tarif plus élevé pour les articles similaires venant de l'extérieur.

Nous allons voir dans une troisième partie comment il convient d'appliquer les principes que nous venons de dégager à quelques cas pratiques.

TROISIÈME PARTIE

Application à quelques cas pratiques litigieux des principes précédemment dégagés

Deux sortes de mesures prises par des colonies assimilées retiendront notre attention : 1° la création à Madagascar d'un organisme d'achat et de vente des tabacs manufacturés ; 2° l'institution à Madagascar et en Indochine de taxes d'importation ou de circulation à tarif différentiel.

CHAPITRE PREMIER

La création à Madagascar d'un organisme d'achat et de vente des tabacs manufacturés.

§ 1^{er}. — LES FAITS (1).

Le 14 janvier 1933 paraissait au *Journal Officiel* de Madagascar un arrêté promulguant dans la colonie de Madagascar et Dépendances le décret du 16 novembre 1932 qui portait réglementation de la culture et de la fabrication des tabacs dans cette colonie, et créait un organisme d'achat et de vente des tabacs manufacturés. Ce décret était l'aboutissement d'un projet adressé le 28 novembre 1928 au Ministre des Colonies par le Gouverneur Général de Madagascar, en accord avec les délégations économiques et financières consultées dans leur session de 1928. Mais le projet initial a été profondément modifié en deux étapes principales.

Le projet présenté par le Gouverneur instituait pour Madagascar un véritable monopole de la culture, de la fabrication et de la vente des tabacs avec concession de ce monopole à une régie intéressée. Un tel projet, s'il s'était réalisé, aurait annihilé la liberté des échanges avec l'extérieur, et, ce qui est plus grave, avec la métropole. Aussi ce projet fut-il repoussé par la commission interministérielle des

(1) Les faits que nous relatons ici nous ont été exposés au Syndicat des Fabricants de Tabacs Algériens.

tabacs, qui estima qu'il était impossible « de mettre entre les mains d'une même société, d'une part la totalité des produits qu'elle fabriquerait à son gré en *dehors de toute concurrence*, et d'autre part le *choix des produits importés* ».

Un nouveau projet sortit des travaux de la commission interministérielle. En voici les principes essentiels :

1° liberté de fabrication, sauf certaines obligations de détail ;

2° liberté d'importation des tabacs manufacturés, sous la réserve que la vente de ces tabacs à l'intérieur de la colonie ne se ferait que par l'intermédiaire de la Société concessionnaire ;

3° institution d'une régie d'achat et de vente concédée à une Société anonyme pour tous les tabacs tant indigènes qu'importés. En ce qui concerne les tabacs importés (les seuls qui intéressent notre étude), l'article 8 du projet édicte les règles suivantes : « La société achètera les tabacs suivant les commandes qui lui seront adressées par les grossistes. Les tabacs importés seront stockés dans les magasins de la société et dirigés, après vignetage, par les soins du concessionnaire, chez les grossistes. Les tabacs achetés par la société seront facturés par les fabricants et les importateurs et payés comptant. Les prix de cession seront ceux fixés par les vendeurs sans intervention de la société et sous la seule réserve qu'ils soient valables pour un an à compter du premier janvier de chaque année ».

Le décret du 16 novembre 1932, promulgué dans la colonie par l'arrêté du 13 janvier 1933 (1), a conservé l'essentiel de ces dispositions. La situation des tabacs importés est un peu améliorée ; en effet, aux termes de l'article 12 *in fine*

(1) *Journal Officiel de Madagascar*, 14 janvier 1933, p. 24 et suivantes.

du décret, « les tabacs importés ne peuvent être livrés à la consommation que par l'intermédiaire du comptoir, sauf possibilité d'autorisation aux importateurs de livrer directement aux grossistes après acquittement, s'il y a lieu, des droits perçus par la douane » ; de plus, aux termes de l'article 3 du cahier des charges annexé au décret, « si un importateur estime que les commandes à lui adressées par le comptoir sont insuffisantes, il pourra constituer à ses risques et périls un approvisionnement supplémentaire, placé sous entrepôt de douane dans les localités où existe un régime de l'entrepôt. La fixation du prix d'achat par le comptoir aux fabricants et importateurs est organisée suivant le système proposé par la commission interministérielle, mais l'article 20 du décret prévoit que « les prix de vente des tabacs livrés à la consommation locale sont fixés par un arrêté du Gouverneur Général », ce qui ne peut manquer d'avoir une répercussion sur le prix de vente par les fabricants et importateurs au comptoir, et sur les quantités de tabacs importés.

§ 2. — ILLÉGALITÉ DE CET ORGANISME D'ACHAT ET DE VENTE.

A notre avis, le régime institué par le décret du 16 novembre est contraire à la loi du 13 avril 1928. Nous estimons, en effet, qu'il constitue une restriction des importations de France et d'Algérie qui est en contradiction avec le principe d'assimilation qui domine la loi de 1928.

1° *Ce régime constitue une restriction des importations.*

Sans doute en théorie, le comptoir concessionnaire doit se borner à centraliser les commandes et les importations pour répartir ensuite les produits importés entre les grossistes indigènes ; mais ce rôle impartial est bien difficile à tenir, et il est très naturel que cet organisme ait tendance à favo-

riser les produits indigènes au détriment des produits importés, souvent presque inconsciemment (retard dans la transmission des commandes et proposition, en attendant l'exécution de ces dernières, des produits indigènes, etc...). En outre, ce régime porte à leur maximum les inconvénients du stockage des produits importés ; les tabacs sont des marchandises fragiles qu'un stockage trop prolongé ou des négligences de la part du personnel des magasins du comptoir peuvent altérer. Les tempéraments prévus aux articles 12 du décret et 3 du cahier des charges peuvent laisser croire que la liberté des importations subsiste, mais le fait d'obliger les fabricants de France et d'Algérie à passer par l'intermédiaire du comptoir avant de pouvoir expédier à leurs risques et périls constitue une gêne suffisante pour que l'on puisse affirmer que la liberté des importations entre la métropole et Madagascar est fortement altérée, car, en pratique, il dépend de la société concessionnaire de diriger à sa guise le mouvement des importations.

2° La restriction de la liberté des échanges entre la métropole et Madagascar, résultant du décret du 16 novembre 1932, est contraire aux principes de la loi du 13 avril 1928.

Unité de territoire, unité d'autorité, franchise absolue, tels sont, avons-nous dit, les traits caractéristiques de l'esprit comme de la lettre de la loi de 1928 ; or le régime institué par le décret du 16 novembre 1932 rompt ces principes en élevant une barrière entre Madagascar et l'extérieur plus gênante que les barrières douanières que la loi de 1928 a voulu abolir. Cette loi, au moins dans son esprit sinon d'une façon formelle proclame la liberté absolue des échanges à l'intérieur du bloc formé par la France et ses colonies assimilées, et la seule exception qu'elle y apporte

n'existe qu'au seul profit de la métropole ; aux termes de l'article 11 de la loi de 1928, « les prohibitions ou restrictions établies par le tarif d'entrée dans la métropole dans un intérêt d'ordre public ou comme conséquence d'un monopole sont applicables aux produits des territoires africains placés sous mandat, d'Algérie ou des colonies. Ces prohibitions et restrictions ne visent que l'entrée dans la métropole ». Les colonies peuvent établir des monopoles mais seulement pour les produits indigènes ; elles ne peuvent pas instituer un monopole qui s'appliquerait à des produits importés. L'article 11 exprime sans discussion possible la volonté du législateur de 1928 de n'admettre de restrictions aux importations par l'intermédiaire d'un monopole qu'au profit de la seule métropole, à l'exclusion de l'Algérie elle-même.

CHAPITRE II

Les taxes d'importation instituées à Madagascar en 1930-31-32-33, et la taxe de circulation à tarif différentiel sur les tabacs instituée en Indochine en 1931.

Nous insisterons particulièrement sur la taxe de circulation à tarif différentiel de l'Indochine, cette affaire étant actuellement soumise à la décision du Conseil d'Etat.

SECTION I : EXPOSÉ DES FAITS LITIGIEUX.

1° *A Madagascar* (1) : Un arrêté gubernatorial du 4 avril 1930, annulé et remplacé par un arrêté du 15 janvier 1931, institua des taxes d'importation sur les marchandises de toute origine et de toute provenance, importées dans la colonie de Madagascar et Dépendances : ainsi une taxe de 27 fr. 50 par kilog était perçue sur les cigares et cigarettes importés ; ces derniers étaient en outre soumis au paiement d'une taxe de consommation de 22 fr. 50 par kilog, perçue indistinctement sur les cigares et cigarettes importés et les cigares et cigarettes indigènes, de sorte que les produits

(1) Les renseignements dont nous faisons état ici nous ont été communiqués à l'Agence Economique de Madagascar et au Siège des Fabricants de Tabacs Algériens. Pour la nomenclature des produits taxés, voir la brochure *Le Commerce d'Importation à Madagascar*, éditée pour l'Agence Economique par la *Dépêche Coloniale*.

payaient $22,50 + 27,50 = 50$ francs, quand les tabacs indigènes ne payaient que 22 fr. 50.

Un arrêté du 28 décembre 1932 et un arrêté du 23 février 1933 ont abaissé de 27,50 à 10 fr. par kilog la taxe d'importation. Il y a là évidemment une amélioration de la situation des cigares et cigarettes importés, mais ceux-ci continuent néanmoins à payer 10 fr. par kilog de plus que les tabacs indigènes.

Nous avons choisi l'exemple des tabacs, parce que c'est un des articles les plus lourdement frappés. En effet, les alcools purs, pour ne citer que ce cas, acquittent une taxe de consommation de 25 fr. par litre, alors que la taxe d'importation n'est pour eux que de 3 fr. par litre. De plus, les cigares et cigarettes sont des articles d'origine presque exclusivement métropolitaine, puisque l'Algérie, qui, au point de vue douanier, se confond avec la métropole, fournissait 80 % de la consommation locale de cigarettes au moment où fut instituée la taxe d'importation. Enfin, ce sont des articles pour lesquels le désir de protection contre la métropole et l'Algérie s'est le plus nettement affirmé puisqu'une fabrique indigène de cigarettes s'est établie à Tananarive à la suite de l'institution de cette taxe.

Mais bien d'autres produits importés ont à souffrir de cette taxe d'importation, qui, avec des tarifs plus ou moins élevés, atteint plus de 600 articles, la taxe de consommation n'en frappant guère plus de 30.

2° *En Indochine* (1) : Un arrêté gubernatorial du 14 décembre 1931, modifiant le régime des tabacs en Indochine, dit dans son article premier : « La quotité du droit de cir-

(1) Renseignements fournis par l'Agence Economique de l'Indochine et le Syndicat des Fabricants de Tabacs Algériens.

culation sur les tabacs, telle qu'elle a été fixée par l'arrêté du 19 avril 1906 et par les arrêtés subséquents des 17 octobre 1921 et 20 mars 1930, est modifiée comme suit :

- 1° Tabacs indigènes non préparés
pour être fumés ou chiqués... 0,20 piastre pour 1 kg
- 2° Tabacs de qualité inférieure et
de provenance exclusivement
indigène, et préparés ; ciga-
rettes fabriquées en Indochine
avec les mêmes tabacs 0,30 piastre pour 1 kg
- 3° Tabacs dits « chinois » 0,75 piastre pour 1 kg
- 4° Tabacs préparés pour être fu-
més ou chiqués, cigarettes, ne
rentrant dans aucune des ca-
tégories ci-dessus 1,60 piastre pour 1 kg
- 5° Cigares 3,20 piastres pour 1 kg

Au cours de la session de novembre 1931 du Grand Conseil des Intérêts Economiques et Financiers de l'Indochine, le Gouverneur Général expliqua qu'après avoir tenté sans succès de préparer un projet de monopole des tabacs susceptible de fournir d'importantes recettes, il se trouvait amené à présenter deux projets plus modestes : l'un réformant le droit de circulation en vigueur sur les tabacs (c'est celui que nous venons de citer), l'autre règlementant le commerce des tabacs indigènes.

Les cigarettes fumées en Indochine proviennent pour la plus grande partie des fabriques algériennes (plus un léger appoint fourni par la Régie Française). Or, depuis long-temps, des tentatives sont faites pour enlever le marché indochinois aux fabricants algériens. Une société locale s'est constituée à cet effet ; devant les résultats peu encourageants

qu'elle a obtenus, elle a intéressé à ses affaires une puissante entreprise étrangère *La British American Tobacco*.

La Manufacture Indochinoise de Cigarettes (M. I. C.) serait très handicapée si elle devait acquitter la taxe de 1,60 piastre que supportent actuellement toutes les cigarettes importées, tandis que ce droit abaissé à 0,30 lui permet de se développer, incite le planteur indigène à améliorer ses produits, place en un mot l'Indochine dans une situation économique bien supérieure à celle de ses concurrents aussi bien sur le marché local que sur le marché international. On conçoit donc aisément que le syndicat des Fabricants de Tabacs algériens ait engagé un procès en Conseil d'Etat pour faire annuler l'arrêté du 14 décembre 1931, en fondant son recours sur le fait que la taxe de circulation instituée par cet arrêté constitue un véritable droit de douane. Un grand nombre d'industries exportatrices françaises ou algériennes suivent avec passion ce procès, car la décision du Conseil d'Etat fixera le sens qu'il faut attribuer à l'article 12 § 3 de la loi de 1928. Nous allons nous efforcer de trouver la solution qui, d'après les principes que nous avons dégagés au cours des chapitres précédents, doit s'imposer à la Jurisprudence.

SECTION II. — LA TAXE D'IMPORTATION ÉTABLIE A MADAGASCAR ET LA TAXE DE CIRCULATION ÉTABLIE EN INDOCHINE NE CONSTITUENT-ELLES PAS DES DROITS DE DOUANE ILLÉGAUX ?

Le Gouverneur Général de Madagascar et Dépendances avait bien vu l'objection à laquelle se heurtaient les taxes d'importation établies par lui, et, ne se sentant peut-être pas suffisamment protégé par l'interprétation ministérielle de l'article 12 § 3 de la loi du 13 avril 1928, il avait tenté de faire lui-même une discrimination : l'article 2 de l'arrêté précise en effet que « les taxes fixées par le présent arrêté

sont indépendantes du droit de douane ». Cependant, l'arrêté soumet ces taxes aux règles générales des droits de douane, notamment en ce qui concerne la répression des fraudes et infractions, et la perception des dites taxes ! Mais nous avons vu que ces circonstances ne suffisent pas à conférer le caractère douanier à une taxe quelconque. Ce qui importe, c'est de savoir si les critères du droit de douane se retrouvent dans les taxes d'importation instituées à Madagascar et dans la taxe de circulation établie en Indochine.

§ I. — LE CARACTÈRE DIFFÉRENTIEL.

A. — *S'agissant des taxes d'importation de Madagascar*, le caractère différentiel apparaît nettement, puisque ces taxes, par définition, frappent les produits d'origine extérieure et épargnent les produits provenant de l'intérieur. Il existe bien une taxe intérieure de consommation, qui frappe les produits récoltés ou fabriqués dans la colonie, mais cette taxe ne constitue pas une compensation de la taxe d'importation, puisque, frappant également les produits importés, elle ne fait que s'ajouter pour ces derniers à la taxe d'importation. D'ailleurs, les rares produits qui ne subissent que la taxe de consommation et sont à l'abri de la taxe d'importation, proviennent pour la plus grande partie de l'extérieur ; ce sont notamment : les moûts de vendange et de jus de raisins, les vins de toutes catégories, les vinaigres, les cidres, etc... Pour la quasi-totalité des produits soumis à la taxe d'importation, il n'existe aucune taxe compensatrice. Le cas des tabacs est particulièrement frappant, ainsi que nous l'avons déjà souligné, les cigares et cigarettes importés acquittant une taxe d'importation de 10 fr., et les autres tabacs importés une taxe de 5 fr., que n'acquittent pas les tabacs indigènes.

B. — *S'agissant de la taxe de circulation sur les tabacs en Indochine*, le caractère différentiel se manifeste sous deux aspects. L'arrêté du 14 décembre 1931 pose en effet deux éléments de discrimination : 1° l'origine de la matière première ; 2° le lieu de fabrication. Ces deux éléments de discrimination sont d'ordre géographique, encore que cela ait été contesté par le Gouvernement Général.

En premier lieu, le paragraphe 1^{er} du numéro 2 du tarif prend comme base de discrimination la *provenance de la matière première* : « les tabacs de qualité inférieure et de provenance exclusivement indigène, et préparés, ne paient qu'un droit réduit de 0,30 piastre, alors que les tabacs d'autre provenance sont taxés à 1,60 piastre. »

En second lieu, le paragraphe 2 du même numéro prend comme base de discrimination le lieu de fabrication, puisque, en dehors de toute considération de provenance de la matière première ou de qualité des produits, les cigarettes fabriquées en Indochine ne paient que le droit de 0,30, tandis que les cigarettes fabriquées à l'étranger, dans la métropole, ou dans une autre colonie, paient 1,60 piastre.

Malgré l'apparente évidence de ces observations, le Gouvernement Général a prétendu que la discrimination posée par l'arrêté du 14 décembre 1931 est d'ordre qualitatif et non géographique, et que, par conséquent, cet arrêté ne fait que consacrer le régime institué par l'arrêté du 9 octobre 1899, dont la légalité fut reconnue par la Cour de Cassation dans son arrêt du 21 janvier 1907 (S. 1909, I, 457) auquel nous avons précédemment consacré de longs développements (1).

Quel était donc le régime établi par l'arrêté du 9 octobre 1899 ? Il consistait à faire bénéficier d'une taxe réduite les tabacs préparés et présentés à la *mode asiatique* et à frapper

(1) Voir ci-dessus p.

d'une taxe élevée les tabacs préparés et présentés à la *mode européenne* ; la différence de taxation se justifiait parce que, tant fondée sur la seule différence de préparation et de présentation, elle présentait un caractère purement fiscal et nullement douanier : en effet, les tabacs importés préparés et présentés à la mode asiatique bénéficiaient de la taxe réduite de même que les tabacs indochinois préparés et présentés à la mode européenne acquittaient la taxe élevée. C'est pour ces motifs que la Cour de Cassation avait reconnu la légalité de l'arrêté de 1899.

Le régime instauré par l'arrêté du 14 décembre 1931 est tout à fait différent : la base de discrimination n'est plus fondée sur le mode de préparation et de présentation sans égard à l'origine, mais elle est établie sur l'origine sans égard au mode de préparation et de présentation ! La taxe de circulation fiscale de 1899 est transformée en une taxe à tarif différentiel, au sens douanier de ce mot, de telle sorte qu'une protection de 1,60 piastre par kilog est établie au profit de l'industrie locale qui peut vendre, nous a déclaré un membre du Syndicat des Fabricants de tabacs algériens, le paquet de vingt cigarettes 0,05 piastre, alors que le tabac importé de même qualité ne peut être vendu moins de 0,10 piastre.

§ 2. — LA NOTION DE SIMILARITÉ.

Si nous faisons intervenir la définition que nous avons adoptée de la similarité : « sont similaires des produits susceptibles d'être substitués l'un à l'autre dans un usage et pour un besoin déterminés », nous constatons qu'elle s'applique aisément aux cas que nous étudions. Le tabac originaire d'un pays n'est pas nécessairement différent en *lui-même* des tabacs récoltés dans les autres pays ; les techni-

ciens sont d'accord pour reconnaître que les différences de qualité proviennent surtout du mode de préparation. En France, on range dans la catégorie des cigarettes « à goût américain », aussi bien les cigarettes Balto, fabriquées en France avec du tabac français préparé à la mode américaine, que les cigarettes Camel, fabriquées en Amérique avec du tabac américain. De même une feuille de tabac indochinois préparée à l'européenne donnera des produits tout différents de ceux qu'elle aurait donnés si elle avait été préparée à l'asiatique ; il est, du reste, facile à tout fumeur de constater la similarité qui existe entre les produits soumis à la taxe réduite, comme provenant de tabacs indochinois, et les produits de même catégorie soumis à la taxe élevée, comme provenant de tabacs importés.

Si un dernier argument est nécessaire pour démontrer la similarité des produits taxés, au moins en ce qui concerne l'Indochine, nous citerons la haute autorité de M. Yves Henry, Inspecteur général de l'Agriculture des Colonies, qui écrit dans son ouvrage sur « L'Economie Agricole de l'Indochine » : « l'Indochine offre en quantité et en qualité des ressources en tabacs intéressantes pour la Régie française ; en tenant compte des prix payés par la Régie pour les tabacs qu'elle achète à l'étranger, cette dernière peut offrir pour les sortes similaires indochinoises un prix avantageux pour le cultivateur » (1).

Mais il y a plus : les taxes en question sont susceptibles de frapper non seulement des produits similaires, mais même des produits rigoureusement identiques aux produits indigènes, ce qui exclut toute possibilité de controverse quant à l'appréciation de la similarité. En effet, supposons qu'un

(1) Yves Henry : *L'Economie Agricole de l'Indochine*, 1932, pp. 506-507.

fabricant français, algérien, ou anglais, achète un lot de tabac brut, récolté à Madagascar, et qu'il expédie ensuite dans cette même colonie les cigarettes fabriquées avec ce tabac : il subira la taxe d'importation de 10 fr. par kilog, dont seront exemptes les cigarettes fabriquées à Tananarive avec du tabac absolument identique. De même pour la taxe de circulation à tarif différentiel établie en Indochine : un même lot de tabac indochinois partagé entre des fabricants indochinois et des fabricants français ou algériens pour être fabriqué en cigarettes donnera un produit identique, mais ce produit, de par la discrimination tenant au lieu de fabrication, paiera un droit de circulation de 0 \$ 30 s'il a été fabriqué en Indochine, de 1 \$ 60 s'il a été fabriqué en France ou en Algérie, ou à l'étranger.

De telle sorte que les partisans de la conception restrictive de la similarité doivent reconnaître que, dans le cas de Madagascar comme dans le cas de l'Indochine, les taxes dont nous avons à apprécier la légalité revêtent, par rapport aux produits indigènes similaires, et même identiques, un caractère différentiel. Ont-elles également un caractère protecteur ? Ce caractère pourrait, à la rigueur, se déduire de ce que nous venons de mettre en relief, mais nous pouvons l'étudier indépendamment de toute autre considération.

§ 3. — LE CARACTÈRE PROTECTEUR.

A) *En ce qui concerne Madagascar*, le caractère protecteur de la taxe d'importation établie par les arrêtés des 4 avril 1930, 15 janvier 1931, 28 décembre 1932 et 23 février 1933, ressort des intentions exprimées dans l'article 5 du projet adressé le 28 novembre 1928 au Ministère des Colonies par le Gouverneur Général, en vue de la création pour Mada-

gascar et Dépendances d'un organisme d'achat et de vente des tabacs manufacturés. Cet article propose, en effet, la création d'une « caisse spéciale destinée à favoriser le développement et l'amélioration de la culture du tabac dans la colonie ». Nous avons exposé précédemment comment ce projet avait été écarté par la commission interministérielle, à cause de son caractère trop protecteur. Il n'est pas interdit de penser que la taxe d'importation a été instituée sur les tabacs avec un tarif qui était très élevé au début (27 fr. 50 par kg) et qui est encore le plus élevé des tarifs actuellement en vigueur à Madagascar, en vue de remplacer dans le rôle protecteur qu'on attendait de lui l'organisme d'achat et de vente, dont l'établissement était, au moins provisoirement, écarté.

D'autre part, la lecture des statistiques accuse une chute des importations de tabacs manufacturés en coïncidence avec la mise en application de la taxe d'importation :

Journal Officiel de Madagascar du 9 juillet 1932.

Etat comparatif des importations effectuées
pendant le 1^{er} trimestre des années 1930, 1931, 1932.

Cigares et cigarettes.	Quantités (quintaux métriques)			Valeur (milliers de francs)		
	1930	1931	1932	1930	1931	1932
France	4	4	4	10	11	28
Algérie	214	251	164	537	628	366
Tabacs autrement fabriqués						
France	6	5	7	9	8	14
Algérie	213	157	133	342	251	235

Que faut-il penser de ces chiffres ? Sans doute, on peut objecter que la crise économique mondiale est la cause essentielle de la chute des importations ; mais alors, comment expliquer que seules les importations d'Algérie aient dimi-

nué, pendant que les importations de France augmentaient ? C'est que les cigarettes importées de France sont un produit de luxe dont les consommateurs acceptent le renchérissement, alors que les cigarettes algériennes sont des articles de consommation courante qui se rapprochent beaucoup des cigarettes indigènes ; c'est surtout contre les cigarettes algériennes, qui constituent 80 % de la consommation locale en temps normal, que les cigarettes indigènes ont besoin de protection. Enfin, il est un fait qui, à notre avis, tend à démontrer l'influence décisive de la taxe d'importation, c'est le fait que la chute des importations est beaucoup plus sensible sur les cigares et cigarettes, venant d'Algérie, taxés à 10 fr. par kg., que sur les tabacs autrement fabriqués, venant également d'Algérie, taxés seulement à 5 francs. Si, en ce qui concerne l'Algérie, la crise suffisait à expliquer la diminution des importations, celle-ci devrait se manifester dans une même proportion sur toutes les sortes de tabacs.

B) En ce qui concerne l'Indochine, le caractère protecteur de la taxe de circulation à tarif différentiel est au moins aussi sensible. Le désir de protéger les tabacs indigènes contre les tabacs étrangers, mais surtout contre les tabacs algériens, se manifeste fréquemment dans les discours ou dans les actes de l'administration de cette colonie.

Nous trouvons dans la remarquable thèse de M. Vital-Talon l'exposé d'une de ces tentatives de protectionnisme. Pour protéger les tabacs indochinois contre les tabacs algériens, l'Administration des Douanes de l'Indochine, ne pouvant atteindre par des droits de douane les tabacs produits en Algérie, qui, aux termes de la loi de 1928, jouissent de la franchise en Indochine, a prétendu appliquer l'article 8 de la loi du 13 avril 1928 à la portion de tabacs étrangers mélangés, dans les produits manufacturés en Algérie, avec

les tabacs algériens, et soumettre cette portion de tabacs étrangers au paiement de la différence entre les droits du tarif indochinois et les droits acquittés en Algérie. « Les producteurs et fabricants algériens ont objecté à cette prétention que l'article 8 vise uniquement des produits réexportés de la métropole, de l'Algérie, ou d'une colonie, sur un de ces mêmes territoires, dans le même état où ils y ont été importés. S'ils y ont subi une préparation industrielle, celle-ci les a nationalisés, et leur confère la franchise prévue par l'article 2 de la loi de 1928 » (1). Cette argumentation, jointe aux complications inextricables auxquelles aurait abouti l'Administration des Douanes, a entraîné l'échec de cette tentative de protection, d'ailleurs ingénieuse, qui consistait à grever les produits fabriqués en taxant la matière première.

Malgré ce premier échec, la politique protectionniste de l'Indochine à l'égard des tabacs importés s'est précisée de nouveau dans un arrêté du 6 janvier 1930 (2) qui, « en vue de favoriser l'éclosion d'une industrie locale » a « abaissé à 65 fr. aux 100 kg. les droits de douane frappant les tabacs en feuilles lorsqu'ils sont destinés à être transformés dans les usines locales exercées par la Régie Indochinoise ou à y être employés dans la fabrication des produits sortant des mêmes fabriques, tandis que les tabacs en feuilles importés dans les autres cas continuent à payer les droits de 300 fr. ».

Nous avons cité précédemment un autre fait bien significatif dont, malheureusement, nous n'avons pu trouver la relation officielle. Il est néanmoins intéressant de le rappeler ici : le Gouverneur Général de l'Indochine, dans un discours à la session de novembre 1931 du Grand Conseil des Intérêts Economiques et Financiers, a déclaré que la taxe

(1) Vital-Talon : *Le Régime douanier de l'Indochine*, thèse Paris 1932, p. 70.

(2) *Annales des Douanes et Régies d'Indochine*, janvier 1931, p. 10.

de circulation à tarif différentiel établie sur les tabacs était destinée à remplacer modestement le monopole qui avait été envisagé sans succès.

Ces quelques exemples mettent bien en relief la préoccupation constante de la part de l'administration de l'Indochine de protéger les tabacs indigènes contre les tabacs importés, et de favoriser le développement de la Manufacture Indochinoise de Cigarettes. Les statistiques révèlent les résultats de cette politique. Le « Rapport sur la navigation et le mouvement commercial de l'Indochine pour l'année 1932 », publié par l'Administration des Douanes et Régies d'Indochine, précise que la part de la France et des colonies françaises dans le total des importations d'objets fabriqués était passée de 71,3 % en 1931 à 84,3 % en 1932, mais il ajoute que par suite de la crise économique il y a cependant perte pour ces provenances de 7 % en poids et de 27,7 % en valeur.

Examinons maintenant les fluctuations des importations de tabacs au cours des années 1930, 1931, 1932 (page 235 du Rapport).

	Quantités (tonnes)			Valeurs (milliers de frs.)		
	1930	1931	1932	1930	1931	1932
Cigares de France...	0,1	0,1	0,2	9	11	17
Cigares d'Algérie...	1	0,9	0,7	81	62	44
Cigarettes France..	35	86	11	528	1.464	273
Cigarettes Algérie..	2.272	1.758	1.210	34.797	28.749	20.767

Ce tableau révèle deux choses : 1° pour les cigares, il n'y a pas un mouvement de baisse très net, ces produits étant des articles de luxe qui échappent aux mouvements généraux des marchandises de consommation courante ; 2° pour les cigarettes, objets de consommation courante, il y a une diminution de près de 28 % en poids, diminution bien supérieure à la diminution moyenne, alors que la chute en valeur

est très voisine du chiffre de 27,7 % indiqué comme étant l'indice de diminution en valeur de l'ensemble des importations en provenance de la France et des colonies. Ces observations permettent de penser que la crise n'est pas la seule cause de cette chute des importations de tabacs. Les marchandises d'utilité comparable accusent une diminution en raison de la crise, mais dans des proportions bien moindres, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant (1), certaines mêmes sont en augmentation.

IMPORTATIONS DE FRANCE EN INDOCHINE.

Marchandises	Quantités		Valeurs (milliers de francs)	
	1931	1932	1931	1932
Tabacs, cigares et cigarettes (tonnes)	97	16	1.698	393
Essences, parfums artificiels (tonnes)	7	8	382	569
Epices préparées (tonnes).	28	55	191	500
Vins (hectolitres)	61.883	67.895	30.485	27.744
Boissons distillées (hl)	6.343	6.612	9.292	9.282

L'examen de l'état détaillé mois par mois des quantités de tabacs fabriqués importés de France et Colonies en Indochine au cours des années 1932 et 1933 nous conduit à des conclusions plus précises ; nous constaterons une première chute des importations au mois d'août 1932 : c'est à cette époque que les cigarettes de la Manufacture Indochinoise ont été lancées sur le marché cochinchinois ; une deuxième chute se manifeste au mois de février 1933 : c'est le moment où les cigarettes de la Manufacture Indochinoise ont été lancées sur le marché tonkinois.

(1) Rapport cité tableau n° 10, p. 70.

RELEVÉ DES QUANTITÉS DE TABACS FABRIQUÉS (1)
EXPORTÉS DE FRANCE ET COLONIES EN INDOCHINE.

	Cigarettes		Tabacs autrement fabriqués	
	1932	1933	1932	1933
Janvier	190.356 kgs	124.642 kgs	35.663 kgs	10.933 kgs
Février	105.800	23.847	16.434	1.751
Mars		20.649		9.585
Avril	140.132	25.226	26.804	8.251
Mai	99.533	67.950	20.204	10.146
Juin	151.068	44.889	20.280	11.971
Juillet	107.478	57.247	14.955	11.466
Août	80.030	34.814	10.666	7.986
Septembre .	83.467	22.252	13.970	7.007
Octobre	78.783		11.059	
Novembre .	31.917		8.246	
Décembre ..	42.435		14.659	

Au cours de l'année précédant l'introduction des cigarettes M. I. C. sur le marché indochinois, la moyenne des importations mensuelles de tabacs et de cigarettes franco-algériennes oscillait autour de 1.500 quintaux, pour tomber brusquement à 700 quintaux à la fin de 1932, et à 400 quintaux à la fin de 1933. Or, dans le même temps la production mensuelle locale passait de 100 quintaux en juillet 1932 à 700 quintaux à la fin de 1932, et dépassait 1.000 quintaux à la fin de 1933. La liaison entre la chute des importations de tabacs franco-algériens taxés à 1,60 piastre, et le développement de la consommation des tabacs locaux taxés à 0,30

(1) Ce tableau a été établi par nous d'après les chiffres publiés au *Journal Officiel de l'Indochine* : 3 mars 1932, p. 839 — 30 mars 1932, p. 1.111 — 25 mai 1932 — 22 juin 1932 — 23 juillet 1932 — 14 août 1932 — 24 septembre 1932 — 26 octobre 1932 — 23 novembre 1932 — 21 décembre 1932 — 21 janvier 1933 — 25 février 1933 — 25 mars 1933 — 22 avril 1933 — 24 mai 1933 — 24 juin 1933 — 22 juillet 1933 — 23 août 1933 — 23 septembre 1933 — 25 octobre 1933.

piastre, apparaît également d'une façon très nette quand on examine le relevé du montant des taxes de circulation perçues. Prenons, par exemple, le budget de la Cochinchine pendant les 6 premiers mois des années 1932 et 1933 :

RELEVÉ DU MONTANT DES TAXES DE CIRCULATION PERÇUES EN
COCHINCHINE SUR LES TABACS LOCAUX ET SUR LES TABACS
IMPORTÉS D'EUROPE PENDANT LES 6 PREMIERS MOIS DES ANNÉES
1932 ET 1933.

	Tabacs locaux taxés à 0,30		Tabacs d'Europe taxés à 1,60	
	1932	1933	1932	1933
Janvier	13.022,10	19.511,28	211.169,65	204.025,89
Février	16.179,30	39.918,73	189.483,80	66.723,72
Mars	26.091 »	42.623,55	222.336,73	108.949,29
Avril	21.694,20	36.907,80	133.840,40	50.053,78
Mai	16.964,40	40.118,40	197.052,85	129.257,23
Juin	18.554,40	36.401,46	263.855,76	131.587,30

Il est possible, et même probable, que d'autres causes aient favorisé le développement de la consommation des tabacs locaux au détriment des tabacs importés ; la crise économique a certainement poussé les fumeurs à utiliser les tabacs locaux de préférence aux tabacs importés ; mais pourquoi la crise a-t-elle eu cet effet ? C'est précisément le meilleur marché des tabacs locaux, dû à la différence de taxation. On ne saurait d'ailleurs admettre que le commencement de la crise date exactement de la mise en application de l'arrêté du 14 décembre 1931. Ce n'est point, à notre avis, la crise qui a entraîné la substitution des tabacs de la M. I. C. aux tabacs franco-algériens, mais bien le fait que ces derniers se trouvent plus de cinq fois plus taxés que les tabacs indigènes : le tarif différentiel de la taxe de circulation joue un rôle de

protection en tous points identique à celui que jouerait un vrai droit de douane.

Une dernière observation vient anéantir la prétention du Gouvernement Général de l'Indochine d'avoir établi une taxe purement fiscale. Il suffit pour cela d'examiner les résultats pour le budget indochinois de l'application de l'arrêté du 14 décembre 1931. La baisse des recettes que cet arrêté a entraînée aurait dû provoquer l'abrogation du dit arrêté. Le dégrèvement des tabacs locaux a, en effet, entraîné une chute de près de 120.000 piastres par mois dans les recettes du budget indochinois : la moyenne mensuelle des recettes fournies par la taxe de circulation est tombée de 350.000 piastres en 1932 à 233.000 piastres en 1933 ! Si nous examinons, par exemple, ce qui s'est passé en Cochinchine, où les cigarettes de la M. I. C. ont été lancées en premier lieu, nous constatons les faits suivants : d'avril à décembre 1932, il a été livré à la consommation un total de 32.768 caisses de tabacs manufacturés de toutes provenances, ce qui donne pour l'année une moyenne de 49.152 caisses, soient 1.228.800 kilogs ; pendant toute l'année 1932, les cigarettes vendues par la M. I. C. qui ont subi la taxe de 1,60 piastre ont atteint 3.404 caisses, soient 85.100 kilogs, procurant au budget une recette de 136.160 piastres ; les cigarettes de la M. I. C. taxées à 0,30 n'ont été livrées à la consommation qu'à partir du mois d'août, atteignant pour la période août-décembre 1932 le chiffre de 8.249 caisses ; mais si ces cigarettes taxées à 0,30 avaient totalement pris la place en 1932 des cigarettes franco-algériennes taxées à 1,60, elles auraient atteint le chiffre de 1.228.800 kgs $\div$ 85.100 kgs = 1.443.700 kgs, qui auraient procuré au budget une recette de 343.110 piastres ; de sorte que le total des recettes fournies par la M. I. C. aurait été de $136.160 + 343.110 = 479.270$ piastres.

Or, si tous les tabacs livrés à la consommation avaient été taxés à 1,60 piastre, la recette aurait été de : $1,60 \times 1.228.800 = 1.996.080$ piastres et l'application du tarif différentiel aurait entraîné pour le budget une perte de

$$1.996.080 - 479.270 = 1.486.810 \text{ piastres,}$$

soit, au cours de la piastre, 14.868.100 francs. On ne saurait, dans ces conditions, soutenir que le but essentiel de l'arrêté du 14 décembre 1931 était d'assurer l'équilibre du budget indochinois.

§ 4. — APPLICATION A CES TAXES DE L'ARTICLE 12 § 3.

Dans les deux cas que nous venons d'étudier, taxes d'importation de Madagascar et taxe de circulation sur les tabacs de l'Indochine, nous avons retrouvé les caractères distinctifs traditionnels du droit de douane : dans les deux cas, la taxe litigieuse, en frappant les produits importés tant de la métropole que de l'étranger ou d'une autre colonie plus lourdement que les produits indigènes similaires, revêt par rapport à ces derniers un caractère différentiel et protecteur, donc douanier. A ce point de vue, ces taxes violent le principe de la franchise absolue et réciproque entre la France et ses colonies assimilées, édicté par la loi du 13 avril 1928. A quel résultat aboutissons-nous si nous appliquons à ces taxes l'article 12 § 3 de cette même loi ?

Nous avons exposé en son temps la théorie selon laquelle cet article instituerait un nouveau critérium du droit de douane tel que les taxes dont nous nous occupons seraient parfaitement légales et ne constitueraient nullement des droits de douane. D'après cette théorie, qui est celle du Ministère des Colonies et des Gouvernements Généraux des colonies intéressées, le mot « marchandises nationales » dési-

gnerait seulement les marchandises métropolitaines, de telle sorte que les taxes établies à l'importation à Madagascar, à la circulation, avec tarif différentiel, en Indochine, frappant indistinctement les marchandises métropolitaines et les marchandises étrangères ne présentent pas le caractère douanier. Nous avons montré ce qu'il y a de paradoxal dans cette interprétation de l'article 12 § 3 de la loi de 1928. Dans le cas de l'arrêté du 14 décembre 1931 établissant la taxe différentielle en Indochine, une telle interprétation rendrait en outre l'arrêté incohérent, puisqu'un même droit de caractère différentiel et protecteur, institué par une disposition unique à l'égard des cigarettes de provenance extérieure à la colonie, changerait de nature suivant la provenance étrangère ou métropolitaine des cigarettes.

Notre manière d'interpréter l'article 12 § 3 a l'avantage de ne présenter aucune contradiction entre les différents articles de la loi, ni aucune incohérence dans les termes des arrêtés. En englobant le territoire de l'Indochine et de Madagascar et Dépendances dans le territoire national, nous respectons le principe d'assimilation qui domine toute la loi de 1928. Pour être en règle avec la loi, il faudrait que la taxe d'importation de Madagascar soit compensée par une taxe équivalente sur les marchandises similaires qui sont des marchandises nationales ; de même, la taxe de circulation de l'Indochine ne constituerait pas un droit de douane si elle frappait indistinctement et suivant un taux uniforme les tabacs importés et ces marchandises nationales que sont, aux yeux de la loi, les tabacs indochinois. Ainsi serait respecté l'article 12 § 3 de la loi de 1928 aux termes duquel « il faut entendre par droits de douane les droits frappant les marchandises étrangères à l'exclusion des marchandises nationales ». Enfin, nous estimons que l'article 12 § 3 n'a

de portée que dans le seul cas où il n'existe pas dans la colonie envisagée de produits similaires aux produits taxés importés ; cette condition, bien que n'étant pas formellement introduite dans le texte de la loi, était certainement jugée nécessaire par M. le Député Angoulvant lorsqu'il proposa l'amendement qui est devenu le paragraphe 3 de l'article 12 de la loi de 1928. Or, nous avons vu que cette condition ne se trouvait nullement réalisée dans les cas que nous avons étudiés.

Nous ne saurions avoir la prétention de dicter au Conseil d'Etat la décision qu'il devra prendre quand l'affaire de l'Indochine sera soumise à son appréciation, mais il nous semble qu'en annulant l'arrêté du 14 décembre 1931, il ne fera que se conformer à sa doctrine traditionnelle et à la loi.

CONCLUSION GENERALE

Nous avons été amenés au cours de cet ouvrage à tirer de la loi du 13 avril 1928 des conséquences très gênantes pour nos colonies. Mais en condamnant certaines interprétations de la loi et certaines mesures prises par les colonies, nous entendions nous placer sur le terrain de la législation positive. Ayant vu et tenté de faire voir le plus clairement possible les difficultés d'application qu'elle comporte et la gêne qu'elle cause à nos colonies les plus intéressantes, nous ne nous en sentons que plus à l'aise pour désapprouver notre législation douanière coloniale actuelle, voire même le principe dont elle est inspirée.

Dans l'état de droit actuel, rien n'autorise une colonie, surtout si elle appartient au premier groupe, à adopter la moindre politique de protectionnisme local à l'égard des produits métropolitains. Outre les graves inconvénients qu'il entraîne pour le développement de leur production, ce système a le grave défaut de diminuer les ressources budgétaires des colonies. En effet, d'une part les marchandises françaises entrent en franchise dans les colonies assimilées et d'autre part les marchandises étrangères sont en partie écartées par l'élévation des tarifs métropolitains qui les frappent, au moins en théorie, à leur entrée dans nos colonies assimilées, jusqu'à ce que les dérogations demandées par celles-ci soient accordées par le pouvoir métropolitain. D'où trois conséquences fâcheuses, que M. Germentot, admi-

nistrateur des colonies, avait déjà mises en relief sous le régime de la loi de 1892 (1) : 1° conséquence économique : la quasi suppression des droits de douane à l'entrée dans les colonies prive celles-ci des crédits nécessaires pour assurer leur développement économique ; 2° conséquence fiscale : pour suppléer aux ressources normalement fournies par les droits de douane, les colonies sont amenées à créer des taxes telles que octrois de mer, taxes de consommation, taxes de circulation, etc... ; peu à peu, la tentation de se servir de ces taxes dans un but de protection l'emporte sur la nécessité de respecter le principe de franchise réciproque, et cela devient une cause de difficultés inextricables et de conflits violents entre les pouvoirs coloniaux et les producteurs métropolitains ; si ces derniers l'emportent et font annuler les taxes litigieuses, c'est l'obligation pour la colonie de procéder à une refonte de son système fiscal ; 3° conséquence sociale : les ressources procurées par les droits de douane eussent permis de développer les œuvres sociales en faveur des indigènes.

Si fâcheuses que soient ces conséquences, on ne saurait, pour les éviter, imaginer des théories contraires à la loi positive. La théorie du droit de douane élaborée par M. Haranger et acceptée, au moins dans ses traits essentiels, par le Ministère des Colonies et divers Gouverneurs Généraux ne peut précisément se justifier que par le désir, d'ailleurs compréhensible, d'éviter à nos colonies les regrettables conséquences auxquelles conduit inévitablement l'interprétation rigoureuse et logique des textes législatifs. Mais ce n'est pas à la Jurisprudence que M. Haranger et ses partisans auraient dû reprocher sa sévérité, c'est à la loi elle-

(1) Article de M. Germetot dans le n° 32 des *Cahiers du Redressement Français*, p. 70.

même. C'est à la réforme de cette loi, et non à la critique de ses interprétations, rigoureuses, certes, mais exactes, que doivent tendre les efforts de ceux qui estiment, à juste titre, que le statut douanier de nos colonies doit être amélioré.

L'organisation des rapports de nos colonies avec l'étranger n'est d'ailleurs guère plus satisfaisante que celle de leurs rapports avec la métropole. Malgré les progrès réalisés par la loi de 1928 dans l'organisation de la procédure des dérogations à l'application des tarifs métropolitains aux produits étrangers importés dans les colonies assimilées, et dans l'organisation de l'établissement des tarifs locaux pour les colonies non-assimilées, la loi manque encore beaucoup trop de souplesse dans ces deux ordres d'idées ; les colonies, qu'elles appartiennent au premier ou au deuxième groupe dépendent trop de la métropole dans leurs relations douanières avec l'étranger. Les dérogations deviennent d'autre part si nombreuses (l'Indochine a présenté des demandes de dérogation pour 300 articles immédiatement après la vote de la loi de 1928), qu'il ne reste pas grand'chose du principe suivant lequel ce sont les tarifs métropolitains qui s'appliquent ; dès lors, à quoi bon maintenir ce principe ?

Qu'il nous soit permis de penser que c'est le principe même de l'assimilation en matière douanière qui est en cause. « Sur le terrain des réalités économiques plus que sur tout autre, l'assimilation des colonies à la métropole se heurte à de graves objections : elle prétend soumettre à un régime uniforme des courants d'échanges très différents par leur orientation et par la nature des produits échangés. » Les auteurs de la loi ont mal compris la notion d'assimilation. Assimiler, c'est rendre semblable, et non pas identique ; c'est, au point de vue de la colonisation, faire profiter le peuple colonisé des avantages de la civilisation du

peuple colonisateur, en assurant le développement moral, intellectuel et économique du premier par les méthodes en honneur chez le second ; mais ce développement ne peut porter que sur les forces et les ressources naturelles du peuple colonisé ; ces forces et ces ressources, rien ne peut les modifier, elles resteront toujours différentes de celles du peuple colonisateur, et c'est pourquoi la législation qui doit réglementer leur utilisation ne saurait être la même dans l'ensemble de l'empire colonial.

Nous avons vu que les auteurs de la loi de 1928 avaient perçu cette objection, et qu'ils ont assoupli le système d'assimilation instauré en 1892 ; mais ils n'ont pas su se débarrasser du préjugé suivant lequel le régime d'assimilation est le seul digne de la France. D'autres systèmes généraux, — à supposer qu'il soit absolument nécessaire d'appliquer un système général à l'ensemble de nos colonies, — s'inspirent d'idées aussi élevées tout en ayant des conséquences plus pratiques. D'ailleurs depuis quelques années un courant d'idées très vigoureux se manifeste en France en faveur du régime dit « d'association », « dont l'aboutissement logique est le protectorat étendu à l'ensemble de nos possessions, où il peut donner les mêmes résultats splendides qu'au Maroc » (1). Un tel régime se traduirait au point de vue douanier par l'application des principes suivants : liberté pour les colonies de taxer à leur gré les produits étrangers qu'elles importent, dans la seule limite des traités ou accords internationaux, — égalité de traitement pour les produits métropolitains et les produits étrangers, sauf l'admission en franchise, de part et d'autre, de certaines catégories de marchandises et avec application de contingent-

(1) Henri Labouret : *Le Monde Colonial illustré*, juin 1930, p. 133.

ments, — application d'un tarif de faveur aux produits coloniaux importés en France. Sans doute, avec un tel régime, les produits métropolitains seraient moins bien traités qu'ils ne le sont avec le régime actuel ; mais nous avons vu comment, par des voies détournées, les colonies arrivent à prendre des mesures de protection ; ces mesures sont, le plus souvent, dans l'état actuel de la législation, illégales ; mais leur illégalité n'est pas toujours aisée à établir et les procès qu'elles entraînent sont toujours longs et coûteux ; il en résulte un état d'instabilité, insupportable pour les producteurs métropolitains, et auquel serait bien préférable un système plus protectionniste, mais loyal et déclaré au grand jour.

Nous estimons cependant que le système de l'association donnerait autant de désillusions que le système de l'assimilation s'il était érigé en système général applicable à toutes nos possessions. L'idéal serait, à notre avis, que chaque colonie jouisse d'un régime douanier adapté à sa situation particulière. Le système de l'assimilation complète a donné des résultats magnifiques en Algérie qui, au point de vue géographique, économique, climatique, voire même ethnique, n'est que le prolongement naturel en Afrique du Nord de la France méditerranéenne. Il est fort probable que le même régime appliqué au Maroc n'y aurait pas produit les heureux effets qu'y a engendrés le système de « la porte ouverte ». Et comment ne pas voir que le régime douanier de l'Indochine, avec les problèmes si particuliers qui s'y posent : problème du riz, concurrence toute proche de la Chine et du Japon, éloignement de la métropole, ne saurait être le même que celui de Madagascar ou de la Réunion ?

En tous cas, nous pensons que, l'Algérie mise à part, la catégorie des colonies dites assimilées doit disparaître, car,

ainsi que l'a lumineusement démontré M. Germenot (1), « elle va contre le but qu'elle vise. Que voulait, en effet, le législateur ? Augmenter le commerce avec la France des colonies qu'il assimilait au régime douanier métropolitain ; or, la répartition de ces colonies dans le monde fait que, pour certains produits, elles trouveraient plus facilement à s'approvisionner dans une région voisine que dans la métropole ; ne pouvant le faire, elles dépensent pour satisfaire des besoins urgents des sommes qui seraient mieux employées autrement ; dans cette hypothèse elles s'appauvrissent et protestent contre le régime qui les gêne. Mieux vaut vendre le quart des produits qu'il consomme à un client qui dépense 100.000 francs par an que d'être le fournisseur exclusif d'un client qui en dépense 10.000 : dans le premier cas, on fait 25.000 francs d'affaires, dans le second, 10.000. Voilà la vérité, et pour faire de cette vérité une réalité, il faut, non légiférer en bloc pour la grande majorité des colonies, mais étudier la situation de chacune d'elles et élaborer un régime adéquat à cette situation ». En matière coloniale plus qu'en toute autre, il faut, si l'on veut faire œuvre solide, mettre en pratique les préceptes de Montesquieu : « Les lois doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites que c'est un grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre... Elles doivent être relatives : au physique du pays, au climat, à la qualité du terrain, à sa situation, à sa grandeur, au genre de vie des peuples... ; elles doivent se rapporter à la religion des gens, à leur richesse, à leur nombre, à leur commerce, à leurs mœurs, à leurs manières... » (2).

(1) Germenot, dans *Les Cahiers du Redressement Français*, n° 32, pp. 79-80.

(2) Cité par M. Henri Labouret : *loc. cit.*

BIBLIOGRAPHIE

- L. AUBERT. — *L'assimilation douanière dans les rapports de la France et de ses colonies*, thèse, Paris, 1911.
- DARESTE et THÉRY. — *Traité de Droit Colonial*, tome II, 1^{er} fascicule.
- Joseph GARNIER. — *Notions d'Economie politique, sociale, industrielle*.
- C. GUY. — *Les colonies françaises ; mise en valeur de notre domaine colonial*, Paris, Exposition Universelle 1900.
- Yves HENRY. — *L'Economie agricole de l'Indochine*, Paris, Exposition Coloniale 1932.
- P. REBOUD. — *Précis d'Economie politique*.
- VITAL-TALON. — *Le régime douanier de l'Indochine*, thèse, Paris 1932.
-

Annales des douanes et régies de l'Indochine, janvier 1931.

Dalloz périodique.

Journal Officiel de la République Française, Documents parlementaires, séances des 2 et 10 mars 1928.

Journal Officiel de l'Indochine.

Journal Officiel de Madagascar et Dépendances.

Le Mois colonial, avril 1930.

Le Monde colonial illustré, juin 1930, février 1934.

Rapport sur la navigation et le mouvement commercial de l'Indochine pour l'année 1932.

Recueil de Législation, de Doctrine, et de Jurisprudence coloniales, avril-mai 1930, article de M. Haranger, inspecteur des colonies, sur *Les taxes d'importation*.

Recueil Sirey.

Vu, le Doyen :
LAPRADELLE.

Vu, le Président de Thèse :
William OUALID.

Vu et permis d'imprimer ;
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION : Histoire du Régime douanier des Colonies françaises	7
1. — Des origines à 1789 : Pacte colonial	8
2. — La Révolution : Assimilation mitigée	9
3. — Première moitié du XIX ^e siècle : Pacte colonial mitigé	10
4. — Second Empire : Autonomie douanière	10
5. — Régime actuel : Assimilation	11
 PREMIÈRE PARTIE : Le principe de l'assimilation dans la loi du 13 avril 1928	17
CHAPITRE I. — <i>La notion française d'assimilation</i>	19
1. — L'idée d'assimilation comme principe de politique coloniale générale	19
2. — L'idée française d'assimilation en matière douanière coloniale	22
CHAPITRE II. — <i>L'application pratique du principe d'assimilation dans la loi du 13 avril 1928</i>	28
1. — Le principe de l'Unité territoriale	30
2. — Le principe de la Franchise réciproque	31
3. — Le principe de l'Unité d'autorité	34
 DEUXIÈME PARTIE : La notion de Droit de Douane dans les rapports entre la France et ses colonies assimilées.	39
CHAPITRE I. — <i>La notion économique de Droit de Douane</i>	41
CHAPITRE II. — <i>Les critères juridiques du Droit de Douane</i>	43
Section I : Avant 1928	43
1. — Formation de la théorie jurisprudentielle du droit de douane	44
2. — Critique de la Jurisprudence	50
Section 2 : Depuis 1928 : Interprétation de l'article 12 § 3 de la loi du 13 avril 1928. — Théorie de M. Haranger et du Ministère des Colonies et réfutation de cette théorie	59

	Pages.
TROISIÈME PARTIE : Application à quelques cas pratiques	
litigieux des principes précédemment dégagés	75
CHAPITRE I. — <i>Création à Madagascar d'un organisme d'achat et de vente des tabacs manufacturés</i>	77
1. — Les faits	77
2. — Illégalité de cet organisme	79
CHAPITRE II. — <i>Les taxes d'importation instituées à Madagascar en 1930-31-32-33, et les taxes de circulation à tarif différentiel sur les tabacs instituée en Indochine en 1931</i>	82
Section I : Exposé des faits litigieux	82
Section II : Ces taxes sont des droits de douane illégaux	85
1. — Elles ont un caractère différentiel	86
2. — Elles portent sur des produits importés similaires de ceux de l'intérieur	88
3. — Elles ont un caractère protecteur	90
4. — Application à ces taxes de l'art. 12 § 3	99
CONCLUSION GÉNÉRALE	102
BIBLIOGRAPHIE	109

